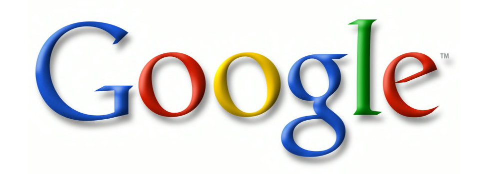
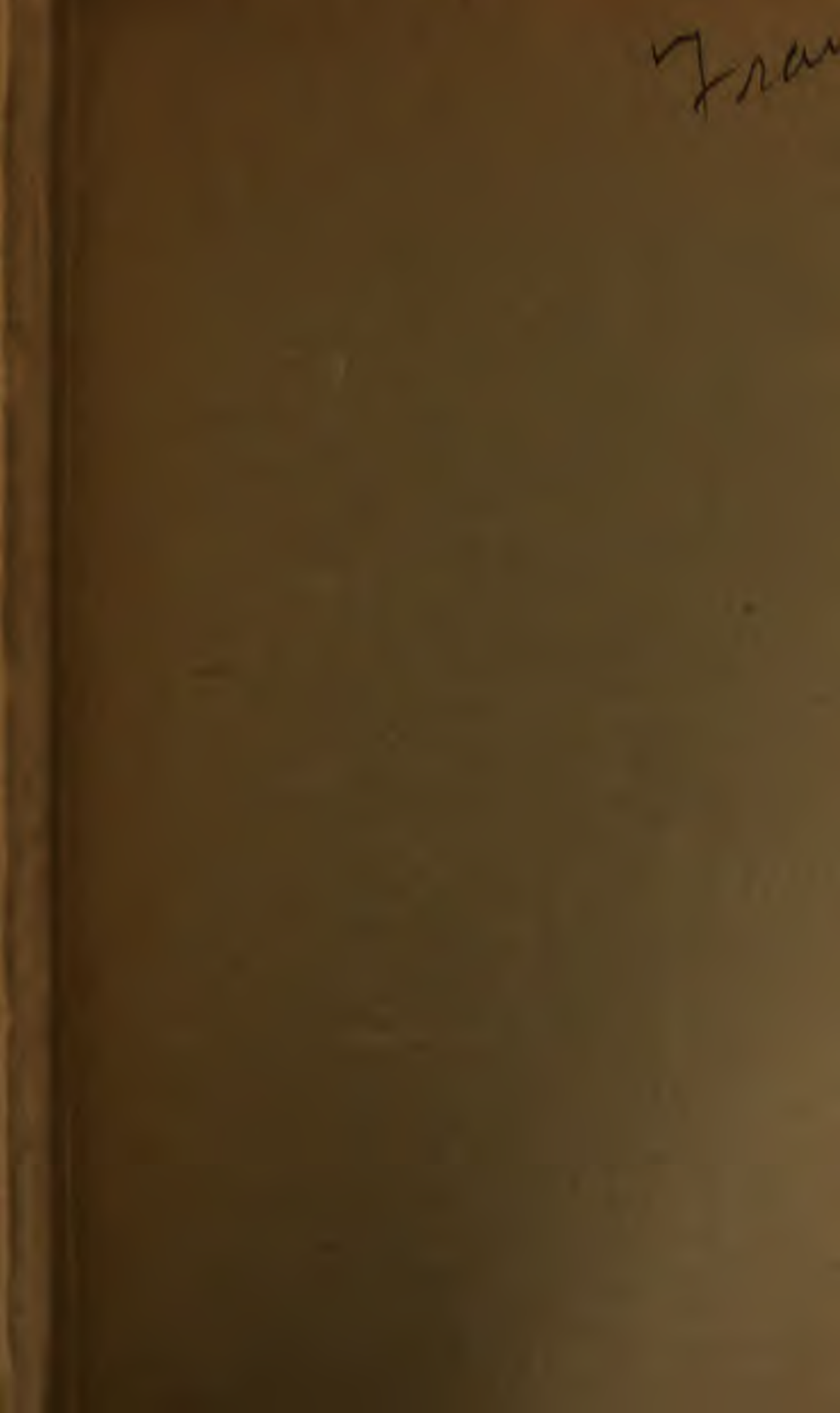





VE
RI
TAS



COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXPOSÉ ET LE COMMENTAIRE
DE LA LÉGISLATION ADMINISTRATIVE DANS SON DERNIER ÉTAT
AVEC LA REPRODUCTION DES PRINCIPAUX TEXTES,
DANS UN ORDRE MÉTHODIQUE,

PAR

M. DUCROCQ,

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS,
PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE,
ANCIEN BÂTONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS À LA COUR D'APPEL,
ANCIEN PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DES ANTIQUAIRES DE L'OUEST,
OFFICIER DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR.

SIXIÈME ÉDITION

Considérablement augmentée,
mise au courant de la Doctrine, de la Jurisprudence, de la Statistique
des Programmes pour les Concours à l'auditorat du Conseil d'État et de la Cour des comptes,
pour ceux des Ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Intérieur,
des Travaux publics, de la Guerre, de la Marine, et de diverses administrations publiques.

TOME SECOND



PARIS,
ERNEST THORIN, ÉDITEUR,
LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE ET DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
DES ÉCOLES FRANÇAISES D'ATHÈNES ET DE ROME.
RUE DE MÉDICIS, 7.

1881

COURS

DE

DROIT ADMINISTRATIF

titutionnelles de 1875, sans exposé de principes direct ou indirect, ont maintenu implicitement toutes les lois non abrogées relatives à la réglementation des principes du droit public des Français. Le Code civil consacre le droit de propriété, dans le texte même (art. 545) qui pose le principe de son sacrifice éventuel [n° 807], et il définit le droit de propriété dans une autre disposition (art. 544), inspirée des lois romaines et de l'éternelle vérité : *jus utendi, fruendi et abutendi* [n° 910].

Mais, si le droit et la loi positive consacrent et définissent le droit de propriété, c'est la science économique qui a donné sa démonstration. Elle ne se borne pas à justifier le droit de propriété par son utilité, à montrer que l'appropriation individuelle est le plus indispensable agent de la civilisation et l'une des conditions nécessaires de la production de la richesse. L'économie politique établit en outre la justice et la légitimité de ce droit. La propriété individuelle est le résultat du travail accompli par celui qui l'a constituée et qui, par là, a acquis le droit de la transmettre, par don aussi bien qu'à titre onéreux, à sa mort comme pendant sa vie, à ses enfants non moins sans doute qu'à des étrangers. Ainsi le droit de propriété se justifie par le travail; il n'a pas seulement pour lui le fait acquis et l'utilité ; et c'est avec raison qu'en 1789 le législateur français, mettant en harmonie la loi naturelle et la loi positive, a proclamé la propriété individuelle *un droit inviolable et sacré* [n° 807].

La règle, universellement suivie par la jurisprudence et appliquée par la loi du 16 septembre 1807 (art. 47), que les questions contentieuses de propriété sont de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire [nos 248 et 250], est une des conséquences de l'inviolabilité de ce droit

Toutefois le respect de ce droit individuel et civil n'empêche pas qu'il subisse plus de restrictions encore que les autres droits de cette nature, par suite de la prédominance appartenant, pour le plus grand bien de tous, à l'intérêt public et général sur l'intérêt privé; mais les garanties dont ces restrictions sont entourées constituent en même temps la sauvegarde du droit individuel, et sont autant d'applications du principe de droit public protecteur du droit de propriété.

Cette réglementation légale du droit de propriété, dont les caractères et les conséquences sont déterminés par le droit civil, occupe en outre, dans le droit administratif, une place tellement importante, que cette section devra contenir des développements

plus étendus qu'aucune de celles comprises dans ce deuxième titre de l'ouvrage.

Elles (les commissions spéciales) ne pourront en aucun cas juger les questions de propriété, sur lesquelles il sera prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que dans aucun cas les opérations relatives aux travaux ou l'exécution des décisions de la commission puissent être retardées ou suspendues (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais, etc.*, art. 47).

805. Dans un premier paragraphe, nous traiterons de la limitation la plus grave du droit de propriété par l'obligation de céder sa chose, au cas d'expropriation pour cause d'utilité publique; dans le second, de la limitation du droit par l'obligation de subir les servitudes légales et d'utilité publique propres au droit administratif; dans le troisième, des limitations fondées sur divers motifs d'intérêt public, qui ne consistent pas en une cession de la propriété même, tout en étant plus graves que de simples servitudes, telles que la situation exceptionnelle faite au droit de propriété par la législation sur les mines et les desséchements de marais; enfin le quatrième et dernier paragraphe sera consacré à l'étude des restrictions du droit de propriété dérivant de la nature particulière des choses sur lesquelles il porte, et que Pothier appelait des biens d'une nature *très singulière* (*Traité des choses*, 2 § 2) et *très-extraordinaire* (*Traité de la communauté*, n° 91) : ce sont les droits de la propriété intellectuelle, désignés sous les noms de propriété littéraire, propriété artistique et propriété industrielle.

§ Ier. — Expropriation pour cause d'utilité publique.

806. Division du sujet en trois parties.

806. Nous traiterons 1° de l'histoire de l'institution et du principe même de l'expropriation aux mains des êtres juridiques auxquels la loi confère le droit d'exproprier; 2° des règles générales de l'expropriation d'après l'économie de la loi du 3 mai 1841 ; et 3° des exceptions consacrées par cette loi elle-même et par d'autres lois.

A. *Historique et expropriants.*

807. Historique de la législation.
808. Du droit d'expropriation et des trois classes d'expropriants.

807. Cette restriction du droit de propriété était écrite dans le même article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui consacrait son inviolabilité : « La » propriété est un droit inviolable et sacré; nul ne peut en être » privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement cons» tatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et » préalable indemnité ». Toutes les constitutions ont expressément consacré cette restriction jusqu'à celle du 14 janvier 1852, qui la conservait également par les dispositions générales de ses articles 1 et 56 § 1; le silence des Lois constitutionnelles de 1875 équivaut à ce dernier texte.

La règle constitutionnelle s'est élargie depuis que l'article 545 du Code civil est venu donner à cette limitation du droit de propriété sa véritable formule. La Déclaration de 1789, les Constitutions de 1791 (titre I), de 1793 (art. 19) et de l'an III (art. 358), ne permettaient l'expropriation que pour cause de *nécessité* publique; les Chartes de 1814 (art. 9) et de 1830 (art. 8) avaient remplacé ce mot par celui d'*intérêt* public, et la Constitution de 1848 (art. 4) par celui d'*utilité* publique; cette expression, plus large et plus conforme aux besoins sociaux, est consacrée par les dispositions de l'article 545 du Code civil et de la loi actuelle sur l'expropriation pour cause d'*utilité* publique du 3 mai 1841, qui elle-même a imité sous ce rapport le langage des lois de 1810 et de 1833.

Cette matière a été successivement régie par les dispositions isolées de l'article 4 § 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et des articles 48, 49, 51 et 54 de la loi du 16 septembre 1807 si incomplétement nommée loi relative au desséchement des marais; ensuite par la loi du 8 mars 1810, calquée sur la célèbre note écrite par l'empereur Napoléon Ier et datée du château de Schœnbrunn, qui la première donna au droit de propriété des garanties sérieuses contre l'arbitraire de l'administration en matière d'expropriation; par la loi du 7 juillet 1833; et enfin par la loi actuellement en vigueur du 3 mai 1841.

808. Le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique est l'apanage exclusif de la puissance publique; elle ne délègue et ne doit déléguer qu'avec mesure un pouvoir si exorbitant, que sou-

vent le législateur a pensé que ce n'était pas trop des constitutions elles-mêmes pour le consacrer. Dans l'état actuel de la législation il y a trois classes d'expropriants : 1° l'État, les départements et les communes; 2° leurs concessionnaires; 3° les associations syndicales autorisées. Mais il faut constater d'une part que cette dernière catégorie d'expropriants ne rentrait pas dans le cercle d'application de la loi du 3 mai 1841, et, d'autre part, que, la seconde ne faisant qu'exercer les droits de la première classe d'expropriants, ceux-ci sont les véritables, les seuls expropriants, d'après la loi du 3 mai 1841 et les lois qui l'ont précédée.

809. 1° Ainsi l'acquisition de la propriété privée par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'opère qu'au nom de l'État, des départements ou des communes; eux seuls, d'après le texte et l'esprit de la loi de 1841, peuvent être expropriants. S'il en est ainsi, ce n'est point parce que seuls ils peuvent être détenteurs des diverses fractions du domaine public (national, départemental et communal); nous avons déjà dit [n° 315] qu'il ne fallait pas confondre l'idée de domanialité publique avec celles d'expropriation pour cause d'utilité publique et de travaux publics, qui sont beaucoup plus larges. On peut exproprier, et le travail sera soumis aux règles des travaux publics, bien qu'il s'agisse de dépendances du domaine privé de l'État, du département ou de la commune, pourvu que l'exécution du travail soit reconnue, suivant la condition exigée par la loi, être d'*utilité publique* [n°s 315, 814, 821 [1]]. Si donc, d'après la loi de 1841, l'État, le département et la commune peuvent seuls jouer le rôle d'expropriants, c'est parce qu'eux seuls constituent des unités administratives et sont les manifestations légales de la puissance publique, investie du pouvoir de représenter l'intérêt général. Ce n'est pas parce qu'ils constituent des personnes morales ou civiles; le droit d'expropriation n'est pas une conséquence de la personnalité civile, et les établissements publics eux-mêmes ne peuvent exproprier; nul texte ne leur a conféré ce droit exorbitant, et toute l'économie de la loi de 1841 le leur refuse avec raison; toutefois les communes ont la faculté d'y recourir non-seulement pour elles-mêmes, mais aussi dans l'intérêt des établissements publics communaux, tels que les hospices, dépourvus de ce droit quoique ayant une individualité distincte (C. d'Ét. avis du 10 septembre 1850, section de l'intérieur).

[1] Voir aussi notre *Traité des ventes domaniales*, pages 140 à 150.

840. Nous persistons dans cette interprétation de la loi toujours donnée par nous; loin de l'ébranler, la loi exceptionnelle votée le 23 juillet 1873 par l'assemblée nationale pour autoriser l'archevêché de Paris « à acquérir à l'amiable ou par voie » d'expropriation les terrains nécessaires à la construction d'une » église sur la colline Montmartre », l'a confirmée au contraire d'une façon éclatante, bien qu'implicite; d'une part, les fonds de l'État n'étant nullement engagés dans cette construction et nulle subvention, ainsi qu'il a été constaté devant l'assemblée, ne lui étant demandée, et, d'autre part, les travaux ne rentrant pas dans l'énumération de ceux qui, aux termes de la loi du 27 juillet 1870 [n° 844], exigent l'intervention législative, cette intervention n'a été nécessaire que parce qu'il y avait dérogation, dans l'espèce, aux principes généraux de l'expropriation. Dans un autre ordre d'idées, c'est avec grande raison que le ministre des cultes a fait observer que cette loi spéciale laissait aux principes du droit en matière domaniale la solution d'une autre question, très-distincte de celle relative au droit d'expropriation, consistant à savoir si cette église serait ou non dans le domaine public [n°s 922, 924, 956, 1404 à 1409].

841. 2° Le rôle d'expropriant peut aussi appartenir, suivant la loi du 3 mai 1841, à des compagnies ou à de simples particuliers *concessionnaires de travaux publics*, aux termes de l'article 63, ainsi conçu : « Les concessionnaires de travaux publics exerceront tous » les droits conférés à l'administration et seront soumis à toutes » les obligations qui lui sont imposées par la présente loi »; mais, dans ce cas, il n'y a pas exception au principe posé, parce que le concessionnaire agit au nom et par délégation de l'État, du département ou de la commune, et nullement en son propre et privé nom, ni pour son compte personnel.

842. 3° Par une exception formelle à ces principes, la loi du 10 juin 1854 sur le drainage (art. 4 [n°s 847 et 1008]) a autorisé l'expropriation, pour les opérations de drainage, par les associations syndicales constituées en vertu d'arrêtés préfectoraux; il a été dit à la séance du Corps législatif du 19 mai 1865 que, pendant les onze années écoulées alors depuis son existence, cette disposition de la loi de 1854 n'avait reçu aucune application. La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales [n°s 847 et 996] a généralisé cette exception, en permettant par son article 18 aux associations syndi-

cales autorisées de poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces associations représentent un intérêt collectif, mais privé. Cette grave dérogation au principe de la loi de 1841 peut être considérée comme inspirée par les motifs qui ont provoqué en Angleterre les lois de clôture, au fond desquelles se trouve une expropriation dans un intérêt privé de nature agricole; elle a été admise parce que l'on a constaté que, sans le droit d'exproprier, les associations syndicales seraient impuissantes à faire leurs travaux. Mais la fixation de l'indemnité aura lieu conformément aux dispositions exceptionnelles des paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux [*voir* nos 845 à 847].

B. *Règles générales de l'expropriation.*

813. L'économie de la loi du 3 mai 1841 embrasse, sous le nom d'expropriation pour cause d'utilité publique, cinq opérations distinctes, autour desquelles il convient de grouper les dispositions principales de cette loi pour en présenter l'analyse. Ce sont : 1° la déclaration d'utilité publique ; 2° la désignation des terrains ; 3° la transmission de propriété ou expropriation proprement dite ; 4° le règlement de l'indemnité ; et ce n'est qu'après la 5me opération, le paiement de cette indemnité, que l'expropriant peut, en 6me et dernier lieu, prendre possession des terrains.

814. 1° *Déclaration de l'utilité publique.*

La première opération administrative consiste à déclarer l'*utilité publique* des travaux ; nous avons déjà dit que cette utilité publique peut exister abstraction faite de toute création d'une dépendance quelconque, actuelle ou future du domaine public [nos 315 et 809] ; il suffit que les travaux qui rendent l'emprise des terrains nécessaire soient reconnus présenter un caractère d'*utilité publique*, et non de *nécessité publique* [n° 807]. Cette déclaration d'utilité publique n'est soumise à aucune formule sacramentelle ; elle résulte suffisamment, par exemple, de la loi ratifiant des engagements pris par l'État pour l'établissement d'un chemin de fer et du décret qui, en le concédant à une compagnie, autorise l'exécution des travaux (c. ch. civ. 12 novembre 1873). Mais, s'il n'y a pas de forme prescrite pour les termes de la déclaration d'utilité publique, il n'en est pas de même pour la nature de l'acte qui doit la contenir et le pouvoir duquel elle doit émaner.

L'autorité compétente pour faire la déclaration d'utilité publique est celle qui ordonne les travaux ou qui les autorise ; la loi de 1841 (art. 3) exigeait, selon la nature des travaux, l'intervention du pouvoir législatif ou celle du pouvoir exécutif. De 1852 à 1870, cette première opération, point de départ indispensable de toute expropriation, devait être toujours accomplie, en vertu du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (art. 4), par un décret impérial rendu en conseil d'État, sauf la nécessité d'une loi préalable lorsque les travaux engageaient les finances de l'État. : « Notons-le bien, » portait le rapport de M. le président Troplong au Sénat, ce sont » les frais du travail et non le travail en lui-même qui sont soumis » à la sanction législative ». D'importants travaux publics de chemins de fer, d'achèvement et d'amélioration de routes, canaux, ports maritimes, navigation des fleuves et rivières, etc., ont été exécutés avec l'application de ce système. Mais le système op-

posé, faisant une part en cette matière aux deux pouvoirs, exigeant l'intervention du pouvoir législatif pour les grands travaux publics, n'admettant la décision du pouvoir exécutif que pour les travaux de moindre importance (qu'il eût été bon de déterminer avec plus de précision), est plus conforme, sinon au principe même de la séparation des pouvoirs, du moins, au point de vue politique, aux traditions parlementaires. Aussi, la loi du 27 juillet 1870, par un retour à l'article 3 de la loi de 1841, a rétabli ce système pour les travaux de l'État, en laissant subsister le droit exclusif du pouvoir exécutif, combiné avec celui des conseils électifs d'après les lois d'administration communale et départementale, de déclarer l'utilité publique des travaux départementaux [nos 145, 168 et 1342] et communaux [nos 235, 1369 et suivants, et 1457] (*voir* notamment nos 1344 et 1399 en ce qui concerne les chemins de fer d'intérêt local).

Dans tous les cas, la déclaration d'utilité publique est précédée d'une instruction et d'une enquête administratives, dans les formes déterminées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'État et des départements, et du 23 août 1835 pour les travaux communaux.

Dans sa séance du 14 décembre 1875, l'assemblée nationale avait rejeté, en seconde délibération, un projet de loi d'initiative parlementaire portant que l'expropriation pour les chemins de fer de moins de 20 kilomètres devra être prononcée par une loi. Mais la même idée a été reprise ultérieurement avec plus de succès; la Chambre des députés a voté dans deux délibérations successives une proposition de loi portant que tous les chemins de fer, tous les canaux de navigation, toutes les routes nationales, quelle que fût leur longueur, ressortiraient dorénavant de la loi et non du décret. Le Sénat saisi de cette proposition lui a fait un accueil favorable, et elle n'attend plus (octobre 1880) que la seconde délibération pour devenir loi et modifier dans ce sens l'article 3 § 2 de la loi du 3 mai 1841 et l'article 1er de la loi du 27 juillet 1870. Nous retrouverons [nos 886 *bis* et 895] d'autres preuves de cette tendance parfois excessive à exiger une loi pour la déclaration d'utilité publique en matière d'expropriation.

Tous grands travaux publics, routes impériales, canaux, chemins de fer, canalisation des rivières, bassins et docks, entrepris par l'État ou par compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourront être autorisés que par une loi rendue après une enquête administrative. Un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une

enquête, pourra autoriser l'exécution des canaux et chemins de fer d'embranchement de moins de vingt kilomètres de longueur, des lacunes et rectifications de routes impériales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. En aucun cas, les travaux dont la dépense doit être supportée en tout ou en partie par le Trésor ne pourront être mis à exécution qu'en vertu de la loi qui crée les voies ou moyens ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget (Loi du 27 juillet 1870, *concernant les grands travaux publics*, art. 1). — Il n'est rien innové, quant à présent, en ce qui touche l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des travaux publics à la charge des départements et des communes (art. 2).

815. 2° *Désignation des terrains* (art. 4 à 12). — Après la déclaration d'utilité publique des travaux, il faut désigner, en premier lieu, les localités ou territoires sur lesquels doivent porter les travaux, et, en second lieu, les parcelles mêmes dont l'emprise est nécessaire à leur exécution. Le premier point peut être fixé par le décret qui déclare l'utilité publique, et, lorsque le décret garde le silence à cet égard, par un arrêté préfectoral. Le second point est toujours fixé par arrêté préfectoral ; cet arrêté est désigné dans la pratique sous le nom d'*arrêté de cessibilité*. Il doit être précédé du dépôt du plan à la mairie ; d'un avertissement d'en prendre connaissance collectivement donné à tous les intéressés par publication à son de trompe ou de caisse, affiche et insertion dans un journal de l'arrondissement ou du département ; d'une nouvelle enquête administrative, et de l'avis d'une commission, ou du conseil municipal pour les travaux communaux.

De même que l'arrêté de cessibilité ne peut être suppléé par la loi ou le décret de déclaration de l'utilité publique, de même cet arrêté ne peut émaner que de l'autorité préfectorale, quelle que soit la nature des travaux à entreprendre et quel que soit l'expropriant. Alors même qu'il s'agit de travaux exécutés par l'État, ce n'est pas en qualité de représentant la personnalité morale de l'État, c'est en qualité de délégué de la puissance exécutive que le préfet prend cet arrêté ; il en est donc ainsi qu'il s'agisse de travaux nationaux, départementaux ou communaux.

816. Les articles 6 § 3 et 10 de la loi du 3 mai 1841 en prescrivant l'insertion dont il vient d'être parlé, l'article 15 § 1 qui ordonne une pareille insertion pour le jugement d'expropriation, les articles 21 et 23 qui l'exigent pour la validité des offres d'indemnité, et l'article 61 pour faire courir le délai passé lequel le droit de préemption ne peut plus être exercé, présentent tous au-

tant de cas d'application de la législation relative aux annonces légales ou judiciaires. Le décret-loi du 17 février 1852 (art. 23) a investi le préfet du pouvoir de désigner chaque année, pour l'insertion de ces annonces, un ou plusieurs journaux.

Depuis la fin de l'année 1870, il règne en cette matière, et relativement à l'existence actuelle de l'article 23 du décret-loi de 1852, une sorte d'anarchie décrite par le rapport de la commission de l'assemblée sur les décrets législatifs du gouvernement de la défense nationale, déjà cité [1] dans notre premier volume. Tandis qu'un décret de la délégation de Bordeaux du 28 décembre 1870 abrogeait implicitement l'article 23 du décret de 1852 en laissant aux parties le choix du journal dans lequel elles font les insertions prescrites, un arrêté du préfet de la Seine, pris pendant le siége sous l'autorité du gouvernement de la défense nationale à Paris, appliquait ce même article 23 ; et chaque année des arrêtés préfectoraux ont continué à viser et à appliquer ce texte dans le département de la Seine, tandis que dans les autres départements on voit les arrêtés préfectoraux viser uniquement le décret de Bordeaux en portant que « les annonces pourront » être insérées, au choix des parties, dans un des journaux du » département ».

Cette situation est doublement incohérente : 1° le décret de 1852 (art. 23) doit être également abrogé ou existant dans le département de la Seine et les autres départements; 2° bien que s'abstenant de viser le texte de 1852, et visant au contraire le décret de Bordeaux, les arrêtés préfectoraux des autres départements rendent hommage, sans paraître s'en douter, à l'existence actuelle de l'article 23, car lui seul investit les préfets du droit de prendre des arrêtés de cette nature ; le décret de Bordeaux ne le leur maintient pas, et si l'article 23 [2] du décret-loi du 17 février

[1] N[os] 296, 696, 782.

[2] Voici ce texte : « Les annonces judiciaires, exigées par les lois pour la va» lidité des procédures ou des contrats, seront insérées, à peine de nullité de » l'insertion, dans le journal ou les journaux de l'arrondissement qui seront » désignés, chaque année, par le préfet. A défaut du journal dans l'arrondissement, le préfet désignera un ou plusieurs journaux du département ».

Ces termes avaient fait naître deux questions objet d'une vive controverse dans la doctrine et la jurisprudence. — 1° Le préfet peut-il, dans le cas où il existe des journaux dans l'arrondissement, désigner, au lieu d'un de ces journaux, un journal qui se publie au chef-lieu du département? Les auteurs sont divisés sur ce point ; nous adoptons l'affirmative. Elle nous paraît résulter de ce mot du § 2 de l'article 23 du décret de 1852 « à défaut *du* journal dans l'arrondis-

1852 était abrogé, ces arrêtés préfectoraux seraient tous illégalement rendus et entachés d'excès de pouvoir, aussi bien ceux des autres préfets que ceux du préfet de la Seine.

Un projet de loi avait été préparé par une commission de l'assemblée nationale en 1873 dans le but de mettre fin à cette situation fâcheuse.

817. La pensée de modifier cet article 23 du décret-loi de 1852 n'est pas nouvelle, et, dans sa session de 1870, le corps législatif avait voté un projet de loi l'abrogeant et conférant le pouvoir de faire la désignation des journaux d'annonces légales aux conseils généraux ; mais la commission du Sénat, dans un rapport remarquable du 22 juillet 1870 (*Journal officiel* du 25 août 1870), avait conclu à l'établissement dans chaque département d'un journal d'annonces.

Ainsi les systèmes les plus contraires se produisent en cette matière difficile, parce qu'elle tient aux plus importants intérêts des familles et qu'elle touche en même temps à la politique par les avantages pécuniaires que ces insertions assurent aux journaux. On peut distinguer quatre systèmes principaux, dont le premier surtout comporte un grand nombre de subdivisions : — 1° Régime

» sement ». En outre, l'idée fondamentale du décret nous paraît être de laisser au préfet le choix entre tous les journaux du département; cette solution est la plus conforme à l'intérêt des parties (au cas des articles de la loi du 3 mai 1841, comme au cas des articles 696, 960 et 972 du Code de procédure civile) ; cet intérêt serait souvent sacrifié, si le privilége des insertions était donné par la loi à un journal d'arrondissement ne disposant parfois que d'une publicité illusoire. Il faut citer dans ce sens deux arrêts de la cour de Rennes du 23 janvier 1862, et un arrêt de la cour de Metz du 15 janvier 1863 (*Gapp et Bloch*) ; cette solution résulte aussi d'un arrêt du conseil d'État du 10 mars 1854. Un arrêt de la cour de cassation du 4 mai 1863 (ch. civ., *préfet de l'Yonne* c. *Baudoin*) a jugé le contraire en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. — 2° L'autorité judiciaire est-elle compétente pour statuer sur la légalité de l'arrêté préfectoral et décider la question précédente ? Ce point divise aussi la cour de cassation et le conseil d'État. Deux arrêts de la cour de cassation des 7 décembre 1859 et 4 mai 1863 affirment la compétence des tribunaux judiciaires. Mais le conseil d'État (jurisprudence constante, arrêts sur conflits des 20 juin 1860, 20 décembre 1860, 18 avril 1861, 26 mai 1864, *préfet de la Haute-Vienne* c. *Boutinaud*) décidait que les arrêtés pris en cette matière par les préfets sont des actes d'administration dont les tribunaux ne pouvaient apprécier la légalité d'après le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire consacré par les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III. La cour de Caen, dans deux arrêts (27 juillet 1855 ; 13 août 1861), a statué dans le même sens.

de la désignation par une autorité publique, tribunaux de commerce en 1833, cours d'appel en 1841, préfets depuis 1852, conseils généraux dans le projet de juin 1870. — 2° Régime dit de liberté, consacré par un décret du 8 mars 1848 et le décret de Bordeaux du 28 décembre 1870. Ce système paraît le plus simple, et peut se comprendre avec un nombre de journaux restreint, comme sous la Restauration où il a été suivi; avec une presse nombreuse il est le plus dangereux et le moins juste; les parties chargées de faire les insertions ont fréquemment intérêt à ce que les actes n'aient pas la publicité que la loi commande; de sorte qu'il est certain qu'elles choisiront toujours, dans ce cas, les journaux les moins répandus. — 3° Régime de l'adjudication, mettant aux enchères les conditions les plus favorables à la publicité, proposé, dans un projet très-complet, par l'initiative d'un député à l'assemblée nationale en 1871. — 4° Régime du bulletin spécial, uniquement destiné aux annonces judiciaires et légales, demandé par la commission du sénat en juillet 1870.

Le projet de loi préparé par la commission de l'assemblée nationale, voté, dans la séance du 21 mars 1873, mais seulement en première lecture, sans débats et avec réserve expresse de la discussion pour la seconde délibération qui ne s'est pas produite, n'adoptait en réalité aucun de ces systèmes, et les combinait en empruntant à tous quelque chose. Il empruntait au système de la désignation le droit qu'il voulait donner aux préfets et aux conseils généraux de fixer les conditions auxquelles seront soumis les journaux voulant insérer les annonces légales et judiciaires; au système de l'adjudication, le droit pour chaque journal, en acceptant les conditions proposées, d'obtenir la publication des annonces; au système dit de liberté, la faculté laissée aux parties de choisir parmi les journaux qui auront accepté les conditions de l'administration; au système du bulletin spécial, le droit pour le préfet, après avis de la commission départementale, dans le cas où aucun journal ne se serait présenté pour souscrire aux conditions proposées, de mettre en adjudication la création d'un journal spécial destiné aux annonces. En l'absence de loi nouvelle, la situation est demeurée ce que nous l'avons décrite au numéro précédent.

818. 3° *Transmission de la propriété* (art. 13 à 20).

Les parcelles déterminées par l'arrêté préfectoral peuvent devenir la propriété de l'expropriant de deux manières. — 1° Par l'effet de

traités amiables, passés dans la forme des actes administratifs ou devant notaires, au gré des parties, visés pour timbre et enregistrés *gratis*, comme tous les actes faits en vertu de la loi du 3 mai 1841 (art. 56 et 58); à ces traités sont applicables toutes les règles posées dans les articles 15, 16, 17 et 18 pour le jugement d'expropriation [nos 820, 823 et 824]. — 2° A défaut de cession volontaire, la propriété est transférée par l'effet d'un jugement d'expropriation rendu par le tribunal civil de l'arrondissement de la situation des immeubles, en vertu de la règle : « L'expropriation pour cause » d'utilité publique s'opère par autorité de justice », écrite dans l'article 1 de la loi du 3 mai 1841, après l'avoir été pour la première fois en tête de celle du 8 mars 1810.

Toutes les opérations antérieures étaient exclusivement administratives. Ici les opérations changent de caractère et deviennent judiciaires.

819. A moins d'inaccomplissement des formalités prescrites pour la déclaration d'utilité publique et la désignation des parcelles, le tribunal est tenu de prononcer l'expropriation de tout le terrain désigné dans l'arrêté préfectoral de cessibilité. Il en est ainsi alors même qu'il y aurait erreur dans l'indication de la contenance, simple accessoire de la désignation de l'immeuble; sauf l'action en supplément de prix de l'article 1622 du Code civil, si la contenance réelle excède d'un vingtième celle indiquée dans le jugement d'expropriation et qui seule a servi de base à la fixation ultérieure de l'indemnité (ch. civ. 24 février 1863, *Novion*).

L'autorité judiciaire, instituée gardienne du droit de propriété, applique ici, conformément au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, les actes administratifs qui ont déclaré l'utilité publique et désigné les parcelles à exproprier; mais en outre, et en vertu d'une dérogation à ce principe [déjà expliquée n° 653], elle est autorisée par les articles 2 et 14 de la loi du 3 mai 1841 à apprécier leur légalité, à l'effet de se refuser à prononcer l'expropriation demandée par l'administration, si toutes les formalités protectrices du droit de propriété n'ont pas été remplies. C'est ce qui peut même permettre au tribunal de se refuser à prononcer l'expropriation d'immeubles manifestement ajoutés par l'arrêté de cessibilité modifiant les déterminations d'immeubles qui résulteraient d'une manière nette et précise de l'acte déclaratif de l'utilité publique (ch. civ. 16 mai 1865, *Grangeneuve*).

Le jugement qui prononce l'expropriation nomme en même temps un membre du tribunal pour remplir ultérieurement les fonctions de magistrat directeur du jury.

820. Le jugement du tribunal, soit qu'il prononce l'expropriation, soit qu'il refuse de la prononcer (c. cass. arrêt du 21 juin 1864, cassant, dans l'intérêt de la loi, l'arrêt de la cour de Metz du 15 janvier 1863), ne peut être attaqué sous aucun prétexte par la voie de l'appel; il ne peut pas davantage être attaqué par voie d'opposition, puisqu'il n'y a pas de débat contradictoire; il n'est susceptible que d'une seule voie de recours, le pourvoi direct devant la chambre civile de la cour de cassation, et seulement pour excès de pouvoir, incompétence ou vices de formes; ce pourvoi doit être formé dans les trois jours de la notification du jugement, faite en la forme administrative, aux propriétaires désignés par la matrice cadastrale, dont les noms doivent figurer dans le jugement (c. cass. 6 janvier et 25 août 1857). Ce jugement est affiché, publié dans l'un des journaux désignés pour les insertions légales (art. 15 § 1), notifié aux propriétaires (art. 15 § 2), et transcrit au bureau des hypothèques (art. 16); la loi du 3 mai 1841 avait, sur ce point, devancé la mesure générale prescrite par la loi du 23 mars 1855 pour la transcription des actes translatifs de propriété.

821. Le jugement d'expropriation rend l'expropriant propriétaire; mais dire que ce jugement fait passer l'immeuble dans le domaine public est une grave erreur[1]. Sans parler de la loi du 21 juin 1865 et de l'expropriation prononcée au profit d'une association syndicale, ce jugement, même d'après la loi du 3 mai 1841, fait purement et simplement passer l'immeuble dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, sauf pour cet immeuble à devenir ultérieurement une dépendance du domaine public s'il reçoit, et au moment où il recevra, une destination à laquelle la loi attache la domanialité publique

Ce serait une autre erreur de croire que l'expropriation ne peut être poursuivie que pour augmenter les dépendances de la domanialité publique : la loi permet l'expropriation pour cause d'utilité publique; et l'*utilité publique* peut exister sans qu'il y ait création projetée d'une dépendance du domaine public (nos 315, 809, 814,

[1] Nous en avons aussi donné une démonstration approfondie dans notre *Traité des ventes domaniales*, pages 110 à 150.

854]. En un mot, nous répétons que l'idée d'*expropriation pour cause d'utilité publique* et celle de *travaux publics* [n° 315] sont analogues entre elles, mais que l'une et l'autre sont profondément distinctes de celle de *domanialité publique* [*voir* aussi n°s 911 à 925].

Malgré son effet translatif de propriété au profit de l'expropriant, le jugement laisse à l'exproprié le droit de rétention de la possession, et par suite la jouissance de l'immeuble, le droit aux fruits de toute nature, l'exercice des actions possessoires jusqu'au paiement *préalable* de l'indemnité (C. civ. art. 545; L. de 1841, art. 53 [*voir* n° 833 et l'exception signalée au n° 842].

Tout droit réel qui serait consenti sur l'immeuble par l'exproprlétaire après le jugement d'expropriation, serait nul comme consenti *a non domino*. A partir du jugement d'expropriation, les risques sont à la charge de l'expropriant que ce jugement a rendu propriétaire, et l'indemnité par lui due doit avoir pour base l'immeuble tel qu'il existait au jour du jugement, nonobstant les changements ultérieurs survenus par cas fortuit ou autrement.

822. Le jugement d'expropriation a pour effet d'attribuer au jury, à défaut d'entente entre les parties, la connaissance de toute demande d'indemnité pour les dommages résultant de l'exécution des travaux publics qui sont la conséquence nécessaire de l'expropriation; c'est au jury, à l'exclusion du conseil de préfecture, qu'il appartient de fixer l'indemnité due pour ces dommages comme pour l'immeuble exproprié (ch. civ. 8 juillet 1862, *ville de Bordeaux*; 23 juin 1863, *syndicat de la Mare*); il en est ainsi même des demandes d'indemnité produites antérieurement à l'expropriation, soit devant le conseil de préfecture (C. d'Ét. 7 décembre 1870, *Varnier*), soit devant le tribunal civil (trib. de Poitiers, 11 juin 1873, *comp. du chem. de fer de Poitiers à Saumur* c. *Guilgault*), au sujet de travaux préparatoires accomplis par l'expropriant ou ses agents sur le même immeuble, avec autorisation préfectorale dans le premier cas, sans autorisation dans le second ou lorsque ces travaux excèdent de simples études préalables; l'indemnité qui peut être due de ce chef devient, par l'effet du jugement, l'accessoire de l'indemnité d'expropriation qu'il appartient au jury seul de fixer en cas de contestation.

823. L'expropriation d'un immeuble a pour effet de résoudre tous les droits dont il peut être grevé; les servitudes, comme tous

autres droits réels, sont atteintes par l'expropriation, sans qu'il soit nécessaire que le jugement en fasse mention expresse (ch. civ. 9 février 1863, 12 mai 1863, *Delcambre*).

Le jugement d'expropriation transforme tous les droit réels qui grevaient l'immeuble en droits de créance sur le montant de l'indemnité, et l'immeuble demeure affranchi des actions en résolution, en revendication et toutes autres actions réelles (art. 18); d'autre part, la circonstance que des terrains compris dans l'arrêté de cessibilité seraient l'objet d'une revendication de la part des tiers, ne fait aucun obstacle à ce que le tribunal en prononce l'expropriation, sauf aux prétendants droit à faire fixer ultérieurement par le jury l'indemnité éventuelle qui leur reviendrait dans le cas où ils seraient reconnus propriétaires de ces terrains (c. ch. civ. 21 décembre 1874, *Jonon*). Le jugement d'expropriation et même la décision du jury qui fixe l'indemnité, laissent tellement entière la question de propriété antérieure de l'immeuble exproprié, qu'elle peut être jugée ultérieurement même au profit de la partie expropriante (ch. civ. 14 mai 1867, *Prémillieux*).

Les créanciers hypothécaires ou privilégiés, régulièrement inscrits avant l'expiration du délai de quinzaine à partir de la transcription du jugement, perdent le droit de surenchérir garantie de leur droit de suite, et l'article 17 de la loi lui substitue le droit d'exiger la fixation de l'indemnité par le jury.

824. Le jugement d'expropriation ayant pour objet de mettre l'immeuble à la libre disposition de l'administration expropriante dans le but d'utilité publique régulièrement reconnu, il ne suffit pas qu'il purge les droits réels; il doit à plus forte raison anéantir les droits personnels dont le maintien serait inconciliable avec le but de l'expropriation. Aussi le jugement d'expropriation résout de plein droit tous les baux, tant à l'égard et dans l'intérêt des locataires qu'au profit de l'expropriant, alors même que celui-ci entendrait les maintenir, et engendre au profit des locataires de l'immeuble exproprié le droit de demander une indemnité (c. cass. 10 avril 1862; Paris, quatre arrêts du 11 août 1862; c. cass. 20 juin, 4 juillet et 9 août 1864). Le jugement qui donne acte du consentement du propriétaire à l'expropriation et produit les mêmes effets que le jugement d'expropriation, et même la cession amiable (ch. civ. 2 août 1865, *préfet de la Seine* c. *Fleury et autres*), ont aussi pour conséquence immédiate et nécessaire de résoudre les baux et d'ouvrir au profit des locataires le droit à une indem-

nité, pourvu qu'il y ait eu déclaration d'utilité publique et malgré l'engagement de l'administration de maintenir les baux jusqu'à leur expiration. La cour de cassation a même jugé (22 mars 1870, *ville de Paris*) que le locataire est encore en droit de réclamer l'indemnité d'expropriation même alors qu'il est resté en possession des lieux loués jusqu'à l'expiration du bail; mais, dans ce cas, il n'est pas facile de voir en quoi peut consister le préjudice, et nous préférons la décision contraire d'un arrêt de la même cour du 17 juin 1867.

825. 4° *Règlement de l'indemnité.*

Après l'expropriation prononcée il faut faire régler l'indemnité; c'est l'objet du titre IV (art. 21 à 52) de la loi du 3 mai 1841. Pour arriver à ce règlement, l'expropriant doit signifier ses offres aux divers ayants droit (art. 21 et 23). Ces ayants droit ou indemnitaires se divisent en trois classes :

1° Les propriétaires connus de l'administration par leur inscription sur la matrice cadastrale. Les notifications du jugement, des offres, de la liste du jury, de la citation, sont régulièrement faites, après leur décès, à leur ancien domicile ou au maire, si ce décès n'a pas été notifié à l'expropriant (c. cass. 4 juillet 1860; 10 mai 1875, *Flipo*); l'administration ne connaît que le propriétaire apparent d'après la matrice cadastrale [nos 1134 et 1135]; d'ailleurs la comparution devant le jury sans réserve couvrira toute irrégularité. Lorsque l'immeuble exproprié appartient indivisément à plusieurs copropriétaires inscrits à la matrice cadastrale et au plan parcellaire, et que le jugement prononçant l'expropriation a été notifié à chacun d'eux, il ne peut être régulièrement procédé au règlement de l'indemnité et à l'envoi en possession qui est indivisible, qu'autant que tous les copropriétaires inscrits ont été, par une notification faite à chacun d'eux, mis en demeure de délibérer sur les offres de l'expropriant, et, à défaut de règlement amiable, appelés devant le jury d'expropriation par une citation notifiée à chacun d'eux. De sorte que, si l'un des copropriétaires expropriés n'a reçu ni notification d'offres, ni assignation à comparaître devant le jury qui a procédé en son absence, la décision du jury et l'ordonnance d'envoi en possession sont nulles pour le tout, à l'égard des communistes mis en cause et à l'égard de celui non cité (c. cass. 26 novembre 1862).

2° Les usufruitiers, usagers, titulaires de servitudes consenties par le propriétaire ou avec son intervention dans l'acte, fermiers

et locataires, quoique leur bail n'ait pas acquis date certaine, lorsqu'il résulte des circonstances qu'il a été passé de bonne foi et sans fraude (c. cass. 17 avril 1861, contraire à un précédent arrêt du 2 février 1847). Le propriétaire, à peine d'être chargé de leur indemnité, doit les faire connaître à l'expropriant, qui alors leur notifie ses offres; ils peuvent se présenter eux-mêmes, dans le même délai de huitaine à partir de la notification du jugement.

3° Les autres intéressés, tels que les sous-locataires, le véritable propriétaire non inscrit à la matrice des rôles, les titulaires de servitudes non consenties par le propriétaire ou avec son intervention dans l'acte, doivent se faire connaître dans le même délai.

A défaut d'acceptation expresse des offres de l'expropriant par l'indemnitaire qui fait alors connaître le montant de sa demande, le chiffre de l'indemnité est réglé juridiquement par un jury spécial.

826. Avant d'exposer les règles relatives à l'institution du jury, il faut dire qui a le droit d'arrêter et de notifier les offres dont il vient d'être parlé, et sur lesquelles, en cas de refus de l'indemnitaire, il sera statué par le jury spécial. A ce point de vue, la loi sur l'expropriation doit être combinée avec les lois d'administration départementale et communale; par suite, les offres devront être arrêtées et signifiées par le préfet, s'il s'agit de travaux nationaux ou départementaux, et par le maire, s'il s'agit de travaux communaux (ch. civ. 12 mai 1858, *Desgrées et Raud* c. *ville de Vannes*), à moins que la nullité des offres indûment faites dans ce dernier cas par le préfet n'ait été couverte par l'acquiescement des parties (ch. civ. 23 décembre 1861, *Billat*; 4 août 1862, *de Sieyès*; 14 août 1867, *Guffroy-Meunier* c. *ville de Lille*). La cour de cassation se refuse aussi à prononcer la nullité, s'il résulte des circonstances du procès que c'est d'accord avec l'administration municipale que les offres ont été faites par le préfet (ch. civ. 31 juillet 1860, *Arnaud* c. *ville de Lons-le-Saulnier*); et lorsque le préfet, en matière d'expropriation pour la construction de chemins vicinaux d'intérêt commun, n'a fait les offres que sur le refus du maire et de tous les membres du conseil municipal d'y procéder, et par application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 (ch. civ. 4 mars 1868, *Devaux*); cet arrêt, plus juridique que le précédent, confirme le droit exclusif du maire d'arrêter et de notifier les offres communales.

Ce que la cour de cassation décide ainsi relativement au droit du

maire de fixer et faire notifier les offres, et ce qui, de l'aveu de tous, s'applique au droit exclusif du maire d'ester devant le jury, nous paraît, lorsqu'il s'agit d'expropriation communale, devoir être également décidé en ce qui concerne : 1° le droit de transmettre directement les pièces au procureur à l'effet de requérir l'expropriation des immeubles compris dans l'arrêté de cessibilité (art. 13 *in fine*); 2° la notification du jugement d'expropriation (art. 15); 3° le droit de requérir la nomination du jury (art. 30); 4° celui de se concerter avec le magistrat directeur pour indiquer le jour et le lieu de la réunion (art. 31); 5° celui de convoquer les parties (art. 28); 6° celui de convoquer les jurés (art. 31). — Tous ces actes constituent *le droit de poursuite*; or le droit de poursuite, à partir de l'arrêté de cessibilité, appartient, suivant nous [1], d'une manière exclusive, au maire pour la commune expropriante, comme au préfet pour l'État ou le département expropriants. Loin d'y répugner, la loi de 1841, qui emploie généralement ce mot *l'administration* comme synonyme de *la partie expropriante*, maintient implicitement en cette matière les lois d'administration communale, lorsqu'elle exige dans l'article 20 que l'exproprié notifie son pourvoi en cassation « au préfet ou au maire, *selon la nature des travaux* ». La théorie contraire nous paraît constituer une exagération de centralisation, en dehors du texte de la loi, et aussi contraire à son esprit qu'aux véritables intérêts de l'expropriant et des expropriés.

Toutefois, la jurisprudence de la cour de cassation, dans son état actuel, distingue entre les diverses parties du droit de poursuite. Elle n'a consacré le droit exclusif du maire que relativement à la détermination, à la notification des offres et au droit de suivre l'instance devant le jury. Mais sur le 1er des autres points, elle paraît admettre le droit exclusif du préfet dans toutes les expropriations (ch. civ. 27 décembre 1865, *Devaux* c. *préfet de la Charente*). Sur le 4e point, cet arrêt, heureusement contredit par un arrêt en sens contraire du 20 novembre 1854 (Dalloz, 54, 5, 343), semblerait réserver au préfet un droit privatif entièrement contraire au but de la loi, et sur les 3e, 5e et 6e points elle admet le droit du maire, mais sans exclure celui du préfet ou du sous-préfet dans les expropriations communales (ch. civ. deux arrêts du

[1] Nous avons donné à cette théorie de plus amples développements dans notre brochure intitulée : *Des expropriants et du droit de poursuite appartenant à chacun d'eux.*

6 avril 1859, *Cario* c. *ville de Vannes*), avec ce complément nécessaire que si aucune convocation n'a été adressée au maire la décision du jury est nulle (ch. civ. 17 décembre 1867, *com. de Salles* c. *Tymbeau*).

En vertu de l'article 63 de la loi de 1841, reproduisant le texte de 1833, le droit de poursuite passe de plein droit aux concessionnaires (c. cass. 6 janvier 1836 ; 29 août 1854, *d'Auger* c. *chem. de fer de Strasbourg*; 20 novembre 1854, *Masteaux* c. *chem. de fer de l'Est*), sauf acquiescement aux actes faits par le préfet (ch. civ. 31 mai 1865, *Granger*), du moment où le décret d'autorisation est devenu exécutoire par la remise régulière d'une ampliation (c. cass. 24 avril 1855, *Falcoux* c. *ville de Lyon*) ; il en est ainsi au profit d'une commune subrogée aux droits de l'État pour l'exécution d'une entreprise (ch. civ. 26 août 1867, *Dupont* c. *ville de Nantes*).— La loi du 21 juin 1865 (art. 18) ayant admis les associations syndicales autorisées au bénéfice de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il est difficile de leur refuser le droit de poursuite appartenant aux autres expropriants [n° 812].

827. Le jury chargé, à défaut d'acceptation des offres, de fixer les indemnités, procède sous la direction du magistrat directeur du jury, désigné par le jugement d'expropriation. Sous la législation de l'an VIII et de 1807, cette attribution était confiée aux conseils de préfecture; sous celle de 1810, aux tribunaux judiciaires. Le jury, formé de citoyens à la fois propriétaires et contribuables, est une création de la loi de 1833, conservée par celle de 1841. Il est composé de douze jurés, mais il peut statuer à neuf. Une liste de trente-six à soixante-douze personnes (art. 29) est dressée chaque année, pour chaque arrondissement, par le conseil général (à Lyon la liste contient deux cents noms, d'après une loi du 22 juin 1854, et à Paris, pour tout le département de la Seine, six cents noms) ; ces dispositions sont d'ordre public, et il y aurait nullité de toute décision d'un jury choisi sur une liste contenant plus (ch. civ. 23 janvier 1861) ou moins de noms. Une loi du 3 juillet 1880 a modifié l'article 29 de la loi du 3 mai 1841 en ce sens que le nombre des personnes à porter par le conseil général sur la liste annuelle, « peut, lorsque des cir- » constances exceptionnelles l'exigent, être augmenté par des » décrets rendus en conseil d'État, sans pouvoir dépasser 144 ».

Sur la liste annuelle, la 1re chambre de la cour d'appel dans les départements où siége une cour, et dans les autres la 1re chambre

du tribunal du chef-lieu judiciaire, *choisit* seize jurés titulaires et quatre jurés supplémentaires. Le jury de jugement est composé des douze premiers jurés présents et non récusés, aucun juré supplémentaire ne pouvant être appelé à siéger tant qu'il se trouve douze jurés titulaires présents, non dispensés ni récusés (ch. civ. 25 février 1874), et la nullité n'est couverte ni par la comparution ni par le silence des parties (ch. civ. 31 décembre 1867, *Reid*); l'exproprié et l'expropriant peuvent exercer chacun deux récusations péremptoires. Le magistrat directeur statue sur les causes de dispenses, mais dans les limites restreintes que nous indiquons plus loin [n° 829]; contrairement aux règles de formation du jury criminel, il n'y a aucun tirage au sort pour composer la liste de session et le jury de jugement; mais le choix des jurés appartient exclusivement aux autorités administratives et judiciaires ci-dessus indiquées; la loi n'admet aucune autre immixtion directe ou indirecte dans la formation de la liste de jugement, sauf le cas d'insuffisance, résultant forcément des circonstances seules, prévu par l'article 33 *in fine*.

D'après la jurisprudence constante de la cour de cassation (ch. civ. 22 décembre 1869, *Corneille*; 11 février 1873, *Thomas*; 6 mai 1878, *Daliphart*), lorsque, après la désignation des jurés par la cour ou par le tribunal, le conseil général a dressé une nouvelle liste du jury, les jurés primitivement nommés deviennent incompétents, et ne peuvent pas valablement statuer sur les indemnités, à moins que leurs opérations ne soient déjà commencées lors du renouvellement de la liste (art. 45).

828. Le jury prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité (art. 36); il s'éclaire par la production des plans parcellaires et du tableau des offres et des demandes, par son transport facultatif sur les lieux après prestation de serment (ch. civ. 30 mai 1864; 25 mai 1864, *Boutan*), par l'audition de toute personne pouvant lui donner des renseignements, et surtout la discussion publique par les parties elles-mêmes, leurs avocats ou leurs fondés de pouvoir. Il délibère sans désemparer (art. 38); il ne peut entendre les parties, ensemble ou séparément, même en la chambre du conseil, à huis clos et hors la présence du magistrat directeur du jury (ch. civ. 6 janvier 1874), non plus que les avocats des parties (ch. civ. 13 août 1866, *ville de Pau*), ni même le magistrat directeur pour le charger de demander à l'une des parties des éclaircissements ou documents nouveaux (ch. civ. 1er juin 1869,

Blondeau), et le président du jury ne peut non plus rentrer pendant la délibération dans la salle d'audience pour demander des renseignements aux parties (ch. civ. 29 juillet 1862, *Girard*). Les affaires sont discutées séparément, à moins que l'administration et les indemnitaires n'aient consenti à la jonction des affaires pour être jugées par un seul et même jury, dont le serment prêté avant la discussion de la première affaire s'applique alors à toutes les autres (ch. civ. 2 décembre 1863 ; 12 janvier 1864, *Soubiran*). Le jury statue sur les questions qui lui sont posées par le magistrat directeur.

829. Les fonctions du magistrat directeur du jury sont circonscrites dans les limites fixées par les articles 31, 32, 33, 34, 37, 38 et 41 de la loi du 3 mai 1841 ; il en résulte que ces pouvoirs sont limitativement déterminés, tant au point de vue de la constitution du jury, comme nous l'avons déjà dit [nº 827], qu'au point de vue de la direction des débats.

En ce qui concerne la constitution du jury, le magistrat directeur du jury n'a aussi que des pouvoirs très-limités. L'article 32 § 3 de la loi de 1841 ne lui confère que le droit de statuer sur les causes *d'empêchement*, simples questions de fait, proposées par les jurés ; la loi lui interdit de statuer sur les questions de droit, à moins qu'elles ne dérivent de causes « d'*exclusions* ou *incompatibilités* » survenues depuis que la liste de session a été arrêtée par le tri- » bunal ou la cour ». C'est ainsi qu'un magistrat directeur commettrait un grave abus de pouvoir s'il rayait des jurés, même sur leur demande, de la liste de session, par le seul motif, par exemple, qu'ils seraient, bien que depuis une époque antérieure au jugement ou à l'arrêt ayant dressé la liste, suppléants de justice de paix. Il pourrait rendre inévitable le choix par lui-même d'autres jurés sur la liste de session aux termes de l'article 33. Ce serait en réalité réviser la liste, la transformer, et réformer l'œuvre du tribunal ou de la cour. Nul excès de pouvoir ne saurait être plus flagrant.

Au point de vue de la direction des débats, le magistrat directeur du jury n'a le droit de faire cesser les plaidoiries pour prononcer la clôture des débats, qu'autant que les jurés lui déclarent être suffisamment instruits pour pouvoir juger. Dans ce même ordre d'idées, la cour de cassation a jugé (18 décembre 1861, S. 1862, 1, 434) que le magistrat directeur du jury ne peut, sans excès de pouvoir, interrompre l'avocat dans sa plaidoirie par des observations exprimant son opinion personnelle sur l'affaire, et que, dans ce cas, il y a lieu de casser la décision rendue.

Un arrêt du 25 mars 1873 (ch. civ. *préfet de l'Aveyron* c. *Scudier et soixante-sept autres propriétaires expropriés* pour la construction du chemin de fer de Rodez à Milhau) a aussi jugé, en cassant ces 68 décisions du jury, que le magistrat directeur d'un jury d'expropriation n'avait pas le droit, après avoir prononcé la clôture des débats, d'adresser au jury une allocution ou instruction portant que, pour la fixation des indemnités, « il devait tenir » compte de tout ce qui peut être pour les propriétaires une cause » de préjudice » ; une telle allocution est illégale et de nature à induire le jury en erreur, en ce qu'elle exclut la distinction entre les dommages directs et certains, d'une part, et, d'autre part, les dommages incertains ou indirects. Elle constitue, de la part du magistrat directeur, un excès de pouvoir, et doit entraîner l'annulation des décisions intervenues, alors surtout que, en fait, devant le jury, des dommages indirects ou incertains et éventuels ont été compris dans les causes d'indemnités réclamées.

830. Aux termes de l'article 38 §§ 2 et 3 de la loi de 1841, la décision du jury est prise à la majorité des voix ; en cas de partage, la voix du président du jury est prépondérante. Aux termes de l'article 39 § 5, « l'indemnité allouée par le jury ne peut, en » aucun cas, être inférieure aux offres de l'administration, ni su» périeure à la demande de la partie intéressée » : d'où suit que le jury, libre de se mouvoir entre ces deux limites, peut accorder soit toute la demande, soit l'offre seule, quelles qu'elles soient, cette dernière fût-elle de 1 franc (ch. civ. 1er juin 1864), et que lorsque l'exproprié n'a formé aucune demande, le jury ne peut lui allouer une indemnité supérieure aux offres (ch. civ. 15 mai 1866 ; 4 février 1874). Il peut aussi fixer une seule indemnité pour plusieurs causes concernant la même personne agissant en la même qualité, bien que l'indemnitaire en ait fait des chefs distincts de demande (ch. civ. 16 décembre 1861 ; 28 mai 1861 ; 11 février 1863 ; 17 décembre 1872, *Nerlaquet*); mais il ne peut allouer d'indemnité pour un dommage futur et incertain (ch. civ. 6 janvier 1862, *Brégel*; 3 mars 1863, *Raboin*; 4 mai 1868; *Sarrazin*; 19 juillet 1870, *syndicat de la Loue*), ni à raison d'immeubles ou de portions d'immeubles non compris dans le jugement d'expropriation, alors que l'extension de l'expropriation n'a pas été formellement acceptée par l'exproprié (ch. civ. 9 février 1874). Il faudrait également le consentement des deux parties pour restreindre l'effet du jugement d'expropriation et permettre au jury de statuer en con-

séquence (ch. civ. 23 décembre 1851, *Ricard*; 7 juillet 1868, *com. de Montrichard*), ou même pour renoncer au jugement d'expropriation dont le bénéfice est acquis à l'exproprié (ch. civ. 13 février 1861, *Gallet*).

831. Les autres règles que le jury d'expropriation doit suivre sont écrites dans les articles suivants : article 51, relatif à la plus-value du restant de la propriété [déjà expliqué n°s 524 à 529]; article 52, relatif aux constructions, plantations ou améliorations qui auraient été faites en vue d'obtenir une indemnité plus élevée; article 48, relatif aux pouvoirs du jury en raison des circonstances de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité, et articles 49 et 39 § 4, qui réservent aux tribunaux l'appréciation des questions relatives au droit à indemnité, en appelant seulement le jury à statuer par voie de fixation d'indemnité éventuelle ou alternative. Sauf l'application de cet article, l'indemnité doit toujours être fixée d'une façon certaine, et uniquement en une somme d'argent (c. cass. 16 avril, 23 juin, 21 juillet, 29 juillet, 31 août 1862; 18 février 1867, *Grand*); de manière à ne pouvoir donner lieu à un procès ultérieur; ainsi l'indemnité ne peut être fixée à tant par mètre, d'après le résultat d'un mesurage ultérieur, que si les parties y consentent expressément, même alors qu'il y a contestation entre elles sur la contenance du terrain exproprié (ch. civ. 17 décembre 1872); et, par le même motif, le jury ne peut allouer, pour partie de l'indemnité, des travaux à effectuer (ch. civ. 19 mars 1872, *Grange*; 7 janvier 1874, *Grillot*) ou une cession de terrain ou de matériaux, ou des récoltes ou des bois, etc., que si l'exproprié y consent formellement.

832. Si cependant il fallait plus tard interpréter la décision du jury, cette interprétation devrait être demandée au tribunal civil de l'arrondissement (C. d'Ét. 13 janvier 1865, *Gonsand*; 9 février 1865, *ville de Nevers*; 22 février 1866, *chem. de fer de Lyon*; 28 mars 1866, *chem. de fer de l'Est*; c. ch. req. 12 juillet 1863, *Laburthe*). — L'autorité judiciaire est aussi la seule juridiction compétente pour statuer, lorsque des particuliers ont traité à l'amiable avec l'expropriant, soit de la cession de leur propriété en vertu de la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique, soit de la fixation du prix, soit de l'un et l'autre point; ces traités, même alors qu'ils ont été passés dans la forme administrative, constituent des contrats de droit civil dont l'interprétation et l'exécution appartiennent

à l'autorité judiciaire (C. d'Ét. 19 juillet 1855, *Reullon*; 30 août 1871, *Marestang*; 1er août 1873, *Abadie*). [*Voir* nos 836 et 839.]

833. 5° *Paiement de l'indemnité* (L. 1841, titre V, art. 53 à 55).

La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est immédiatement rendue exécutoire par une ordonnance du magistrat directeur, qui statue sur les dépens et envoie l'administration en possession, à charge par elle d'effectuer le paiement préalable de l'indemnité. La décision du jury et l'ordonnance d'*exequatur* du magistrat acquièrent l'autorité de la chose jugée, si, dans un délai de quinze jours de leur date, elles ne sont pas l'objet d'un pourvoi en cassation devant la chambre civile; ce pourvoi ne peut être formé que pour les violations de formes déterminées par l'article 42. Si la cour casse, elle renvoie devant un nouveau jury du même arrondissement ou devant le jury d'un arrondissement voisin. L'article 53 dispose : « Les indemnités réglées par le jury seront, préalablement à la prise de possession, acquittées entre les mains des ayants droit; s'ils se refusent à les recevoir, la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignations ». La portée de cet article a été ci-dessus indiquée [n° 821 *in fine*; *voir aussi* n° 842].

834. 6° *Dispositions diverses.*

Telle est la rubrique du titre VI de la loi du 3 mai 1841 comprenant les articles 56 à 64; nous y joignons l'explication de quelques autres dispositions éparses dans les diverses parties de la loi, et qui gagnent à être rapprochées, soit les unes des autres, soit d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

Les articles 14 § 2 et 55 protégent les expropriés contre les retards de l'expropriant à tous les moments de la procédure. Si, dans l'année de l'arrêté de cessibilité, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout propriétaire de terrain compris audit arrêté peut présenter requête au tribunal, pour faire prononcer le jugement d'expropriation. Six mois après ce jugement, si l'administration n'a pas poursuivi la fixation de l'indemnité, les parties peuvent requérir la convocation du jury. Enfin six mois après ladite fixation, à défaut de paiement de l'indemnité dans ce délai, l'exproprié aura droit cumulativement à la possession de son immeuble, par l'exercice du droit de rétention, et aux intérêts à 5 % de l'indemnité d'expropriation ; ces intérêts courent de plein

droit à l'expiration de ce délai, aux termes de l'article 55 § 2; toute autre mise en demeure serait donc inutile et frustratoire, après comme avant l'expiration des six mois, car elle serait impuissante à réduire un délai qui peut être nécessaire à l'administration et que la loi a voulu lui accorder sans intérêts, répudiant en cette matière spéciale le § 3 de l'article 1632 du Code civil.

835. A un autre point de vue, il faut signaler les articles 13, 25 et 26, relatifs aux incapables du droit civil, aux établissements publics, aux communes, aux départements, à l'État, propriétaires de parcelles comprises dans les plans soumis aux enquêtes.

Les §§ 1, 2 et 3 de l'article 13 et l'article 25 de la loi de 1841, en progrès sur celle de 1833, pour rendre les conventions amiables plus faciles et plus fréquentes, diminuent les obstacles légaux à l'aliénation et à la fixation du prix des biens des mineurs, des interdits, des absents, des femmes dotales, des titulaires de majorats; leurs représentants légaux peuvent traiter après autorisation du tribunal donnée sur simple requête, le ministère public entendu. Le § 4 de l'article 13 et l'article 26 permettent ces traités aux préfets, maires, et autres administrateurs, au nom des départements, des communes et des établissements publics, en vertu des délibérations des conseils locaux dans les conditions du droit commun. Le § 5 de l'article 13 et le même article 26, comblant une autre lacune de la loi de 1833, ont obéi à la même pensée sage et prudente, en facilitant la manifestation du consentement de l'État à l'aliénation des immeubles de son domaine compris dans le tracé d'une voie de communication ou de tout autre travail d'utilité publique, et en déléguant au ministre des finances le droit de donner lui-même ce consentement par voie de concession [n° 1040] des terrains demandés, et d'acceptation du prix offert; ce droit a été transmis dans certains cas aux préfets par le décret-loi du 25 mars 1852, art. 3, tabl. C 5° [n°s 117, 933]; et la loi du 1er juin 1864 a laissé ces textes sans modifications [n°s 1038 à 1044 [1]].

836. Les articles 60, 61 et 62 organisent au profit de l'ancien propriétaire le droit de *rédemption*, ou de *préemption*, ou de *rétrocession*, à l'aide duquel il pourra reprendre son terrain exproprié pour cause d'utilité publique, s'il ne reçoit pas cette destination [2].

[1-2] *Voir aussi* notre *Traité des ventes domaniales*, p. 128, la section intitulée : « Terrains domaniaux expropriés, concédés et rétrocédés, d'après la loi du

L'exercice de ce droit par l'ancien propriétaire constitue par rapport à l'expropriant, devenu propriétaire en vertu du jugement d'expropriation, un cas d'aliénation par voie de concession, obligatoire de sa part, et dispensée par ces textes de toute autorisation spéciale du législateur, du conseil général, ou du conseil municipal. Si le terrain avait reçu, même pendant un temps très-court, sa destination publique, l'exercice du droit de préemption ne serait plus possible (Lyon, 20 août 1857, l'*État* c. *Domon*). Les *ayants droit* des propriétaires, c'est-à-dire leurs héritiers, légataires ou acquéreurs, sont également autorisés, par l'article 60, à exercer le droit de préemption.

En cas de difficulté sur le point de savoir à qui appartient l'exercice de ce droit, l'autorité judiciaire est seule compétente (C. d'Ét. 1er avril 1840; 26 juin 1869, *Videau*); il en est de même de toutes les autres questions que ces textes soulèvent. « Au surplus (porte une instruction générale de l'administration des domaines du 30 décembre 1859), en cas de contestation au sujet de l'exercice » du droit de rétrocession, les parties doivent être renvoyées de- » vant l'autorité judiciaire (*sic*, c. cass. 8 janvier 1861 et les arrêts ci-dessous cités) ». Des difficultés de cette nature peuvent s'élever, au cas de vente de la portion restante d'un immeuble en partie exproprié, entre l'acquéreur de cette parcelle et l'ancien propriétaire, dans le silence, sur ce point, du contrat de vente entre eux intervenu; mais l'ancien propriétaire a seul droit à la reprise de l'immeuble exproprié sur lui, partiellement ou en totalité; lui vivant, il ne peut avoir d'ayant droit pour l'exercice du droit de préemption qu'autant qu'il l'a formellement transmis (c. cass. 2 mai 1860; 29 mai 1869, *Delair*)

L'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 soulève des difficultés d'une autre nature. Quelques arrêts (c. cass. 28 décembre 1852; 9 décembre 1861; Agen, 10 décembre 1865, *Valet*) semblent considérer qu'un avis de l'administration faisant connaître les terrains à rétrocéder est indispensable à l'ouverture du droit de préemption. Un arrêt de la cour de Paris (29 avril 1865, *Delair*) dit, au contraire, que la faculté de demander la remise des des terrains « est générale, absolue, qu'elle n'est soumise à aucune » restriction, et peut s'exercer du moment qu'il est constaté que » le terrain exproprié ne reçoit pas sa destination, sans qu'il soit

» 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique combinée avec la » loi du 1er juin 1864 ».

» besoin de recourir à l'administration pour faire prononcer sur » ce changement de destination »; et la cour de cassation, dans la même affaire (29 mai 1867, S. 67, 1, 261), tout en réservant la question de principe, s'est attachée à une circonstance de fait relevée par l'arrêt pour admettre la recevabilité de l'action en rétrocession. Le conseil d'État, d'autre part, paraît exiger de l'autorité administrative une déclaration que la parcelle n'a pas reçu la destination d'utilité publique pour laquelle elle avait été expropriée (C. d'Ét. 11 décembre 1871; 6 mars 1672, *Jaumes*). Sans subordonner absolument l'exercice de cette action à l'avis de l'administration, la loi nous paraît autoriser aussi l'exercice du droit de préemption, dès lors qu'il résulte d'une déclaration ou d'un fait de l'administration expropriante, ou d'un cas de force majeure, qu'elle ne veut ou ne peut employer le terrain exproprié à la destination d'utilité publique, spécialement prévue (C. d'Ét. 6 mars 1872, *Jaumes*) par l'acte déclaratif de l'utilité publique en vertu duquel avait eu lieu l'expropriation.

837. Les formes de ce contrat de rétrocession sont déterminées, en ce qui concerne l'État, par une ordonnance royale du 22 mars 1835, toujours en vigueur, rendue pour régler le mode d'application des articles 60, 61 et 62 de la loi du 7 juillet 1833, transportés dans les mêmes termes et sous les mêmes numéros dans la loi du 3 mai 1841.

Les terrains ou portions de terrains acquis pour des travaux d'utilité publique, et qui n'auraient pas reçu ou ne recevraient pas cette destination, seront remis à l'administration des domaines pour être rétrocédés, s'il y a lieu, aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit, conformément aux articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833. Le contrat de rétrocession sera passé devant le préfet du département ou devant le sous-préfet, sur délégation du préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines, et d'un agent du ministère pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite. Le prix de la rétrocession sera versé dans les caisses du domaine (Ordonnance royale du 22 mars 1835, art. 1). — Si les anciens propriétaires ou leurs ayants droit encourent la déchéance du privilége qui leur est accordé par les articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet, les terrains ou portions de terrains seront aliénés dans la forme tracée pour l'aliénation des biens de l'État, à la diligence de l'administration des domaines (art. 2).

838. Enfin, dans un dernier ordre d'idées, il faut remarquer l'importante disposition de l'article 50 relatif au cas d'expropriation partielle et au droit du propriétaire de requérir l'emprise totale de son immeuble. Le § 1 de cet article, conférant le droit absolu de requérir l'emprise de tout bâtiment partiellement exproprié, n'est

équitable et rationnel qu'autant que l'expropriation partielle rend la partie restante de l'immeuble impropre à remplir sa destination antérieure. Il ne saurait y avoir lieu d'appliquer cette disposition exorbitante au propriétaire exproprié dans les profondeurs du sous-sol ou tréfonds sans atteinte aux bâtiments (ch. civ. 1er août 1866, *Delamarre*), et l'autorité judiciaire, à l'exclusion de l'autorité administrative, est seule compétente pour statuer sur cette question (Trib. des confl. 13 février 1875, *Badin*). Le délai de quinzaine, à partir de la notification des offres, dans lequel la réquisition d'emprise totale doit être adressée au magistrat directeur du jury, ou à l'expropriant (ch. civ. 10 avril 1861, *Jeanson*; 1er juillet 1863, *Lecœur*), est de rigueur (art. 24 et 27); il faut aussi, à peine de nullité, que la réquisition d'emprise totale soit suivie, dans le délai légal de l'article 24 (ch. civ. 5 avril 1869; 22 février 1870, *Ansas*), de nouvelles offres, qui, portant sur un objet nouveau, doivent être suivies d'un délai de quinzaine laissé au propriétaire pour en délibérer (ch. civ. 10 février 1874); le tout doit figurer au tableau des offres et demandes remis au jury (ch. civ. 10 avril 1861, *Jeanson*). Dans ce cas et pour la parcelle ainsi acquise, il n'y a pas expropriation, mais vente au profit de l'administration, forcée d'acquérir; aussi, quoi qu'il arrive, l'ancien propriétaire ne pourra-t-il jamais exercer de ce chef le droit de préemption (art. 62); ni la résiliation de plein droit des baux, ni l'ouverture d'un droit à indemnité pour les locataires, n'existent dans cette hypothèse (ch. civ. 19 mars 1872, *Rouge* c. *ville de Paris*).

839. A cet article 50 de la loi du 3 mai 1841 se rattachent les articles 2 et 9 ci-dessous reproduits du décret législatif du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, rendu applicable à de nombreuses villes. Le droit qui appartient à l'administration, aux termes de cet article 2 du décret du 26 mars 1852, de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, constitue pour elle une simple faculté, dont elle est libre d'user ou de n'user pas, et il appartient au juge du fait de déclarer souverainement qu'il a été procédé en vertu, non de ce décret, mais de l'article 50 de la loi du 3 mai 1841 (c. ch. civ. 19 mars 1872, *Cotelle* c. *ville de Paris*). Un règlement d'administration publique du 27 décembre 1858 a été rendu pour l'exécution de ces dispositions du décret-loi du 26 mars 1852.

Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation, des immeubles en dehors des alignements, lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements, et non susceptibles de recevoir des constructions salubres, seront réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, soit par l'expropriation des propriétés, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [*rapporté ci-dessous* n° 854]. La fixation du prix de ces travaux sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires. L'article 58 [n° 818] de la loi du 3 mai 1841 est applicable à tous les actes et contrats relatifs aux terrains acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 2). — Les dispositions du présent décret pourront être appliquées à toutes les villes qui en feront la demande, par des décrets spéciaux rendus dans la forme des règlements d'administration publique (art. 9).

Lorsque, dans un projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation d'une rue, l'administration croit devoir comprendre, par application du paragraphe 1 de l'article 2 du décret du 26 mars 1852, des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, et qu'elle jugera impropres, à raison de leur étendue ou de leur forme, à recevoir des constructions salubres, l'indication de ces parties est faite sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841, et il est fait mention du projet de l'administration dans l'avertissement donné conformément à l'article 6 de ladite loi (Décret du 27 décembre 1858, *portant règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 mars 1852*, art. 1). — Dans le délai de huit jours, à partir de cet avertissement, les propriétaires doivent déclarer sur le procès-verbal d'enquête s'ils s'opposent à l'expropriation, et faire connaître leurs motifs. Dans ce cas, l'expropriation ne peut être autorisée que par un décret rendu en conseil d'État. Les oppositions ainsi formées ne font pas obstacle à ce que le préfet statue, conformément aux articles 11 et 12 de la loi du 3 mai 1841, sur toutes les autres propriétés comprises dans l'expropriation (art. 2). — Si l'administration le juge préférable, il est statué par un seul et même décret, tant sur l'utilité publique de l'élargissement, du redressement ou de la formation des rues projetées, que sur l'autorisation d'exproprier les parcelles situées en dehors des alignements. Dans ce cas, l'indication des parcelles à exproprier est faite sur le plan soumis à l'enquête, en vertu du titre I de la loi du 3 mai 1841 et de l'article 2 de l'ordonnance du 23 août 1835. Mention est faite du projet de l'administration dans l'avertissement donné conformément à l'article 3 de ladite ordonnance, et les oppositions des propriétaires intéressés sont consignées au registre de l'enquête (art. 3).—Les formalités prescrites par les articles ci-dessus sont suivies, pour l'application du paragraphe 2 de l'article 2 du décret du 26 mars 1852 (art. 4). — Dans le cas prévu par le paragraphe 3 du même article, le propriétaire du fonds auquel doivent être réunies les parcelles acquises en dehors des alignements, conformément à l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, est mis en demeure, par un acte extrajudiciaire, de déclarer, dans un délai de huitaine,

s'il entend profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique en acquérant les parcelles riveraines. En cas de refus ou de silence, il est procédé à l'expropriation dans les formes légales (art. 5). [*Voir* l'article 6 et dernier de ce décret au n° 861.]

C. *Exceptions aux règles générales de l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

840. Exceptions au cas de déclaration d'urgence.
841. — pour travaux militaires et de la marine.
842. — pour travaux de fortifications; loi du 30 mars 1831.
843. Observation générale; maintien, dans ces cas, du grand jury.
844. Exceptions pour les expropriations relatives aux chemins vicinaux et aux rues qui leur font suite; petit jury.
845. — pour les expropriations par les associations syndicales autorisées et pour le drainage; petit jury.
846. — d'après la loi du 7 avril 1873 sur les tombes militaires.
847. — d'après la loi du 11 juin 1880 sur les tramways.
848. — d'après la loi du 2 août 1880 sur le canal de Pierrelatte.
849. Expropriation d'objets mobiliers en vertu de lois spéciales; droits de préemption de l'État, en matière de douanes, et relativement aux papiers, cartes, plans et mémoires militaires; revendication de papiers d'État.
849 *bis*. Expropriation des droits mobiliers résultant de concessions diverses.
849 *ter*. Destruction d'objets mobiliers par le service sanitaire et au cas d'épizooties.

840. La loi du 3 mai 1841, dans son titre VII, intitulé ***Dispositions exceptionnelles***, apporte elle-même des exceptions à son système. La première concerne le cas où il y a urgence de prendre possession des terrains non bâtis qui seront soumis à l'expropriation; il est réglé par les articles 65 à 74; ces textes fixent avec détails les conditions d'une procédure sommaire; elle a pour objet, à défaut du consentement des propriétaires, et moyennant une consignation dont le chiffre est déterminé, après procès-verbal de constat s'il y a lieu, par un jugement du tribunal civil (laissant intacte la compétence du jury pour la fixation définitive de l'indemnité), de faire envoyer, par ordonnance du président du tribunal, l'expropriant en possession du sol, avant le paiement de l'indemnité et même avant la décision du jury qui en opère le règlement. Au gage réel résultant du droit de rétention de la possession [n° 821] est alors substitué le dépôt à la caisse des consignations d'une somme d'argent à titre de garantie du paiement de l'indemnité qui sera ultérieurement fixée.

Mais, pour que l'on puisse recourir à cette procédure, il faut : 1° que l'urgence ait été déclarée par décret; 2° que le jugement

d'expropriation ait été rendu; et 3° qu'il s'agisse de terrains non bâtis. L'autorité judiciaire saisie de cette procédure est investie du droit de vérifier si le décret déclaratif d'urgence s'applique bien à des terrains non bâtis, les seuls à l'égard desquels cette mesure soit autorisée par la loi (ch. civ. 29 août 1864, *Oudard*).

841. L'article 75 de la loi du 3 mai 1841 fait une seconde exception, en ce qui concerne les travaux militaires et ceux de la marine de l'État; cette exception, lorsque les conditions qui viennent d'être indiquées sont remplies, se combine avec la précédente. Celle-ci consiste 1° dans la dispense des formalités prescrites par les titres I et II de la loi de 1841, et 2° dans la détermination par décret des terrains soumis à l'expropriation, de sorte que l'arrêté préfectoral de cessibilité est remplacé dans ce cas par un décret de cessibilité.

842. Il ne faut pas confondre avec l'exception qui précède celle relative aux travaux de fortifications, réglée par l'article 76 de la loi du 3 mai 1841, les articles 36 et 37 du décret du 10 août 1853 reproduits et expliqués plus haut [n° 374], et la loi spéciale du 30 mars 1831. Les deux hypothèses sont très-distinctes, en ce sens que si tous les travaux de fortifications sont des travaux militaires, il y a nombre de travaux militaires, constructions de casernes, de parcs d'artillerie, etc., qui ne supposent pas une place forte, ne sont pas des travaux de fortifications, et ne bénéficient que de l'exception précédente.

Les règles tracées par la loi du 30 mars 1831 ont le même objet, et à certains égards le même caractère, que celles qui constituent la première exception ci-dessus décrite [n° 840]; elles supposent également un décret déclaratif d'urgence, et permettent de prendre possession, avant le paiement et le règlement de l'indemnité, moyennant consignation d'une indemnité approximative et provisionnelle de dépossession. Mais elles présentent avec le simple cas d'urgence les trois différences principales qui suivent : 1° c'est le même jugement du tribunal qui exproprie et prononce l'envoi en possession, et, loin de supposer un jugement antérieur d'expropriation, il en tient lieu; de sorte que cette procédure spéciale et très-rapide remplace toute la procédure d'expropriation, sauf règlement définitif ultérieur de l'indemnité; 2° il y a un plan parcellaire levé par un expert désigné par le préfet et un agent du domaine, et deux procès-verbaux nécessairement dressés, l'un

descriptif et estimatif, par un expert nommé par le tribunal, l'autre relatif à l'accomplissement des formalités légales par un juge commissaire ; et 3° ces règles s'appliquent également aux terrains bâtis et non bâtis.

Cette loi du 30 mars 1831 (art. 13 à 15) fixe aussi des règles spéciales relatives à l'occupation temporaire, en cas d'urgence, des propriétés non bâties nécessaires aux travaux des fortifications.

843. Ces trois exceptions au droit commun de la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique, présentent, nonobstant les différences notables qui viennent d'être signalées, ce même caractère d'être toutes inspirées par l'urgence des situations, d'avoir pour but de hâter la prise de possession, en laissant subsister le droit commun de la loi du 3 mai 1841 pour le règlement de l'indemnité par le jury (dit *grand jury*) qu'elle institue. La loi du 30 mars 1831, antérieure à la création du jury par la loi du 7 juillet 1833, renvoyait purement et simplement (art. 12) à la loi du 8 mars 1810, qui attribuait ce règlement aux tribunaux civils ; l'article 76 §§ 2 et 3 de la loi du 3 mai 1841 met cette partie de la loi spéciale en harmonie avec la loi générale, en lui rendant applicable l'institution du jury dans son ensemble.

Les cinq sortes d'exceptions qui vont suivre ont au contraire pour caractère distinctif de déroger au droit commun, au point de vue de la constitution du jury d'expropriation, par l'institution d'un jury spécial que, dans la pratique, on a appelé le *petit jury*.

844. La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (art. 16) a soumis les expropriations auxquelles les chemins vicinaux donnent lieu à des règles qui, sur six points, diffèrent de celles de la loi de 1841. Le paragraphe 1 de cet article, maintenu par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation (tabl. A *u*), a été modifié par l'article 2 de la loi du 8 juin 1864, relative aux rues des communes formant le prolongement des chemins vicinaux [reproduite n° 1375]. Voici ces six règles, également applicables aux chemins vicinaux et aux rues qui leur font suite, telles qu'elles résultent de la combinaison de l'article 16 de la loi de 1836, de l'article 2 de la loi du 8 juin 1864, et des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux [n°s 1370 et suivants] : 1° la déclaration d'utilité publique résulte de la décision du conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, de la décision de la commission départementale pour les chemins vici-

naux ordinaires, prescrivant l'ouverture, le redressement ou l'élargissement de ces chemins lorsque, dans la traverse ou en dehors des communes, il n'y a lieu d'occuper que des terrains non bâtis ; mais un décret est nécessaire pour déclarer l'utilité publique des travaux d'élargissement, d'ouverture et de redressement qui doivent entraîner l'expropriation de propriétés bâties ; 2° les jurés chargés de fixer l'indemnité sont au nombre de quatre ; c'est ce qu'on appelle dans la pratique le *petit jury*, par antithèse au *grand jury* de la loi de 1841, composé de douze membres ; 3° l'administration et l'exproprié n'ont chacun qu'une récusation à exercer ; 4° les jurés sont toujours choisis par le tribunal de l'arrondissement sur la liste dressée par le conseil général, et sont désignés par le jugement d'expropriation ; 5° le magistrat directeur assiste à leur délibération et a lui-même voix délibérative en cas de partage ; 6° le magistrat désigné par le tribunal peut être non-seulement un des juges du tribunal, mais aussi le juge de paix du canton de la situation des immeubles.

845. Après une vive discussion au sein du Corps législatif, le petit jury a également été admis, en 1865 (par 125 voix contre 97), au cas d'expropriation au profit des associations syndicales, comme il l'avait été déjà en 1854 par la loi sur le drainage [nos 421, 842, 996, 997, 1007 et 1008]. Il faut remarquer en cette matière deux applications de l'institution du *petit jury* : 1° au cas d'expropriation par une association syndicale autorisée (L. 1865, art. 18 ; L. 1854, art. 4) ; 2° au cas où des propriétaires compris malgré eux dans l'association sont admis à délaisser leurs immeubles moyennant indemnité à fixer par le jury (L. 1865, art. 14).

Dans le cas où l'exécution des travaux entrepris par une association syndicale autorisée exige l'expropriation des terrains, il y est procédé conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, après déclaration d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État (Loi du 21 juin 1865, *sur les associations syndicales*, art. 18). — S'il s'agit des travaux spécifiés aux nos 3, 4 et 5 de l'article 1, les propriétaires qui n'auront pas adhéré au projet d'association pourront, dans le délai d'un mois ci-dessus déterminé, déclarer à la préfecture qu'ils entendent délaisser, moyennant indemnité, les terrains leur appartenant et compris dans le périmètre. Il leur sera donné récépissé de la déclaration. L'indemnité à la charge de l'association sera fixée conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 (art. 14).

Les travaux que voudraient exécuter les associations syndicales, les communes ou les départements, pour faciliter le drainage ou tout autre mode d'asséchement, peuvent être déclarés d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État. Le règlement des indemnités dues pour expropriations est fait

conformément aux paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 (Loi du 10 juin 1854, *sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage*, art. 4).

846. Une loi du 7 avril 1873, que l'assemblée nationale, sagement inspirée, a voulu voter sans discussion, et dont les dispositions, sur un sujet si douloureux, s'expliquent d'elles-mêmes, a fait dans son article 4 une troisième application, hélas! bien imprévue, du *petit jury* d'expropriation.

Les terrains dépendant des cimetières communaux qui servent actuellement à l'inhumation des soldats français ou allemands morts pendant la dernière guerre, et les terrains qui seraient ultérieurement requis dans le même but, seront, sur la demande du préfet, cédés à l'État au prix du tarif en vigueur pour les concessions perpétuelles. Dans les communes où il n'existe pas de tarif approuvé, le prix de la concession sera fixé par le préfet en conseil de préfecture, après avoir pris l'avis du conseil municipal (Loi du 7 avril 1873, *relative à la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre*, art. 1). — L'État est autorisé à acquérir, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, les terrains non clos, situés en dehors des cimetières, dans lesquels se trouvent une ou plusieurs tombes militaires, et les terrains nécessaires pour les exhumations et les chemins d'accès ; ces acquisitions sont déclarées d'utilité publique. Les terrains à acquérir, et les terrains occupés temporairement jusqu'aux exhumations, qui ne pourront avoir lieu qu'après un délai de cinq années, seront désignés après enquête par des arrêtés du préfet, approuvés par le ministre de l'intérieur. Ces arrêtés décideront dans quelle mesure les terrains environnants seront soumis aux servitudes établies par les décrets du 13 prairial an XII et du 7 mars 1808 (art. 2). — Sur la production de l'arrêté rendu par le préfet et approuvé par le ministre, l'expropriation sera prononcée et suivie conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841 (art. 3). — Les indemnités dues pour l'expropriation des terrains d'inhumation, pour l'occupation temporaire de terrains jusqu'à l'exhumation, et pour les servitudes dont pourront être frappés les terrains environnants [n° 865], seront réglées par le jury, conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1836 (art. 4). — Les dispositions de l'article 58 de la loi du 3 mai 1841 sont applicables à la présente loi (art. 5). — Les lois et règlements relatifs à la police et à la conservation des cimetières sont applicables à tous les terrains affectés à des tombes militaires (art. 6). — Les dépenses nécessitées par l'application de la présente loi seront prélevées sur les crédits mis à la disposition du ministère de l'intérieur pour les dépenses de guerre non classées (art. 7).

847. Une loi du 11 juin 1880, que plus loin [nos 930 et 1344] nous étudions dans son ensemble, a fait une quatrième application du petit jury pour l'établissement des tramways. L'article 31 de cette loi s'applique non-seulement à l'élargissement d'un chemin vicinal pour l'établissement de tramways, mais aussi à toute déviation accessoire construite en dehors du sol des routes et chemins dans le même but d'établissement de tramways ; il s'applique

ainsi à l'ouverture d'une voie nouvelle pour l'exploitation d'un tramway, mais non au cas de rectification de route nationale ou départementale.

Lorsque, pour l'établissement de tramways, il y aura lieu à expropriation, soit pour l'élargissement d'un chemin vicinal, soit pour l'une des déviations prévues à l'article 26 de la présente loi, cette expropriation pourra être opérée conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, et à l'article 2 de la loi du 8 juin 1864 (L. 11 juin 1880, *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways,* art. 31).

848. L'institution du petit jury d'expropriation est en outre de nature à être utilisée par le législateur dans des cas particuliers, et nous en citons un exemple récent dans une loi du 2 août 1880 relative aux travaux de prolongement d'un canal d'irrigation.

En cas d'expropriation des terrains nécessaires à l'exécution des canaux et ouvrages définis au cahier des charges et dont les projets sont approuvés par le ministre des travaux publics, il est procédé au règlement des indemnités conformément aux dispositions combinées de la loi du 3 mai 1841 et des paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Les terrains sur lesquels sont établis les canaux, rigoles et fossés non définis au cahier des charges dont les projets sont approuvés par le préfet, tant pour la distribution des eaux d'arrosage que pour l'écoulement des eaux de colature, pourront être acquis comme les précédents ou occupés à titre de simple servitude, mais à la charge d'une juste et préalable indemnité et en se conformant aux dispositions des articles 1 et 2 de la loi du 29 avril 1845 et de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 (Loi du 2 août 1880, *ayant pour objet la déclaration d'utilité publique et la concession des travaux à exécuter pour le prolongement, jusqu'à l'Ouvèze, du canal d'irrigation de Pierrelatte* (*Drôme-Vaucluse*), art. 3 §§ 3 et 4).

849. La loi du 3 mai 1841, comme celles de 1810 et de 1833, ne concerne que l'expropriation des immeubles ; mais le texte de l'article 545 du Code civil est général, et, si l'utilité d'une loi générale sur l'expropriation des meubles fait défaut, quelques lois particulières ont dû au contraire faire aux meubles l'application du droit, qui appartient à la société, dans un but d'intérêt général et parfois de salut public, d'en exiger le sacrifice. Chacune de ces lois spéciales prescrit les règles applicables à l'hypothèse qu'elle prévoit. Nous verrons même [nº 895 *in fine*] que l'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique aux brevets d'invention a été l'objet d'une importante manifestation.

Nous allons indiquer les principaux cas d'expropriation d'objets mobiliers dans l'état actuel de la législation.

Tel est le droit de réquisition des denrées, subsistances et autres objets nécessaires aux besoins de l'État (D. 19 brumaire an III ;

D. 15 décembre 1813 ; règlement du 1er septembre 1827), des chevaux, mulets et voitures (Loi du 24 juillet 1873, art. 5 et 25 [nº 630]), et le droit général de réquisition appartenant à l'autorité militaire dans tous les cas et sous les conditions déterminées par la loi (Loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires). Cette loi de 1877, dans ses 56 articles, fixe toutes les règles des réquisitions militaires, détermine les onze catégories de prestations à fournir par voie de réquisition [*voir* nº 630], le droit à indemnité sans paiement préalable, et leur règlement par l'autorité militaire sur les propositions d'une commission mixte composée d'éléments militaires et municipaux.

Tels sont aussi, le droit des salpêtriers commissionnés par l'État d'enlever les matériaux de démolition, sous l'obligation de rendre au propriétaire, s'il l'exige, une égale quantité de matériaux au même lieu (L. 13 fructidor an V, art. 2 et 3; L. 10 mars 1819, art. 5 et 6) ; et le droit de préemption conféré à l'administration des douanes, à l'effet de prévenir les déclarations frauduleuses à l'égard des marchandises soumises au paiement des droits *ad valorem*, en lui permettant de les retenir pour la valeur déclarée augmentée de cinq pour cent (Loi du 22 août 1791, tit. II, art. 23, et traités de commerce [nº 1266]).

Dans le même ordre d'idées se place aussi le droit de préemption conféré à l'autorité militaire par l'article 3 de l'arrêté des consuls du 13 nivôse de l'an X, sur les papiers, cartes, plans et mémoires militaires trouvés, grâce à l'apposition des scellés, dans la succession des officiers généraux ou supérieurs et assimilés. L'autorité militaire a seule compétence pour reconnaître les papiers qui l'intéressent et dont, à ce titre, elle opère l'emprise ; mais, en cas de désaccord sur le prix, il appartient à l'autorité judiciaire de le fixer (Poitiers, 15 mars 1880, *Masse* c. *Ministre de la guerre*). Il faut remarquer que le droit à indemnité ne s'étend pas aux papiers revendiqués par le gouvernement comme lui appartenant. Ce droit de reprise des papiers d'État, également consacré par le texte ci-dessous, est distinct du droit de préemption, et peut être exercé d'une manière générale par l'apposition des scellés après la mort de tout personnage occupant ou ayant occupé une position ayant pu le rendre détenteur de papiers relatifs aux différents services de l'État (C. d'Ét. 30 juin 1824, *Cambacérès* ; Paris, 8 mai 1829, *Barras* ; Paris, 11 déc. 1865, *Baudoin*). Les dispositions de l'arrêté de l'an X ont remplacé de nombreuses dispositions correspondantes de l'ancienne législation : arrêts du conseil des 20 février

1712 et 20 septembre 1829; déclarations et ordonnances des 3 février 1731, 20 juillet 1746, 1er mars 1768 et 31 décembre 1776. Des instructions ministérielles du 13 février 1848 et du 26 mai 1857 ont réglé les conditions de son application.

Lors de l'inventaire de ces objets (papiers, cartes, plans et mémoires militaires), ceux qui seront reconnus appartenir au gouvernement, ou que l'officier nommé par le général commandant la division jugera devoir l'intéresser, seront inventoriés séparément et remis audit officier, sur son reçu. Il sera rendu compte au ministre de la guerre, de ceux de ces objets qui appartiendront en propre au décédé. L'estimation en sera faite, et la valeur en sera acquittée à qui de droit sur les fonds affectés au dépôt de la guerre. Le surplus desdits objets provenant du défunt sera délivré de suite, et sans frais, à ses héritiers ou ayants droit; copie de l'inventaire et du reçu de l'officier seront adressés au ministre de la guerre, qui veillera à ce que les objets ainsi recouvrés ou acquis soient remis, sans délai, dans les dépôts respectifs qui les concernent (Arrêté des consuls du 13 nivôse an X — 3 janvier 1802 — *relatif à l'apposition des scellés après le décès des officiers généraux ou supérieurs, des commissaires ordonnateurs, des inspecteurs aux revues et des officiers de santé*, art. 3).

849 *bis*. La loi du 3 mai 1841 ne s'applique pas davantage aux droits purement mobiliers résultant de diverses concessions et consistant en la perception d'un péage à des conditions et pendant un nombre d'années déterminés; tel est le cas de concessionnaires de canaux et de ponts à péage qui ne consentent pas au rachat et que leurs cahiers des charges n'y soumettent pas. L'absence d'une loi organique réglementant pour cette hypothèse le principe général de l'article 545 du Code civil n'a pas pour conséquence d'en interdire l'application; mais les pouvoirs publics ont été naturellement amenés à conclure de cette absence de réglementation, qu'une loi spéciale était nécessaire dans chaque cas, un décret ne pouvant suffire que lorsque les parties consentaient à la dépossession. C'est la procédure qui a été suivie dans des lois des 29 mai 1845, 28 juillet et 1er août 1860, rendues à l'occasion du rachat de canaux de navigation [n° 1224], et dans des lois des 6 juillet 1862, 20 mai 1863, 18 juillet 1868 relatives au rachat de ponts à péage dépendant de la grande voirie [n° 1225], et des 8 juin 1864 et 27 août 1876 relatives à des ponts établis pour le service vicinal. Nous faisons connaître plus loin [n° 944] la loi organique du 30 juillet 1880 qui comble cette lacune en ce qui concerne le rachat des ponts à péage, et réglemente cette application du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique en matière de droits mobiliers résultant de concessions.

Nous indiquons aussi [nos 1233 à 1237] l'application, plus remarquable qu'heureuse et rationnelle, de l'expropriation pour cause d'utilité publique par voie législative, qui a été faite en 1872 pour constituer au profit de l'État le monopole de l'achat, de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques.

849 *ter*. Il est des cas dans lesquels l'utilité publique exige la destruction d'objets mobiliers au détriment de son propriétaire, sans translation de propriété au profit de qui que ce soit. Tel est le droit appartenant aux agents du service sanitaire, de détruire et brûler les objets matériels, tuer et enfouir les animaux, sans obligation d'en rembourser la valeur, lorsqu'ils sont susceptibles de transmettre la contagion et qu'il y a impossibilité de les purifier (Loi du 3 mars 1822, art. 5; règlement sanitaire international du 27 mai 1853, art. 61 et 92 [n° 736]). Tel est aussi le droit du maire dans chaque commune d'ordonner l'abattage de tout animal malade du typhus contagieux des bêtes à cornes et même sain, mais suspect d'avoir pu contracter le germe de la maladie (Arrêts du conseil des 19 juillet 1746, 18 décembre 1774, 30 janvier 1775, 1er novembre 1775, 16 juillet 1784; arrêté du directoire du 27 messidor an V; Code pénal, art. 459; O. 27 janvier 1815; D. 5 septembre 1865). Une loi du 30 juin 1866 a porté aux trois quarts de la valeur l'indemnité, qui, dans un intérêt de sécurité publique, et afin de provoquer les déclarations des propriétaires eux-mêmes, doit être allouée pour tout animal sain, suspect ou même malade, dont l'abattage aura été ordonné. Le propriétaire pourra en outre livrer à la consommation, comme bêtes de boucherie, les bêtes saines sacrifiées pour prévenir la contagion dont elles pouvaient recéler les germes; mais toute violation des règlements, de sa part, peut donner lieu contre lui non-seulement à une condamnation pénale, mais, envers l'État, à des dommages-intérêts représentatifs des indemnités que l'État peut être appelé à payer. Un décret du 30 septembre 1871 détermine suivant quelle forme il est procédé à la constatation de la valeur des animaux et à la fixation de l'indemnité; mais les prescriptions des anciens arrêts du conseil n'ont pas cessé d'être en vigueur (c. cass. 20 avril et 15 juin 1872), et le propriétaire n'a droit à aucune indemnité s'il n'a pas dénoncé à l'autorité ses animaux malades dans les vingt-quatre heures à partir de l'apparition des premiers symptômes (C. d'Ét. 9 avril 1873, *Gerbault-Perrier*). [Voir des cas ou éventualités analogues d'expropriation, nos 381, 793 *in fine*, 799.]

§ II. — SERVITUDES LÉGALES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

850. La limitation du droit de propriété par l'obligation de subir certaines servitudes est formulée par le renvoi aux lois et règlements, fait par l'article 544 du Code civil en définissant la propriété [n° 801], et surtout par le § 1 de l'article 537, portant que « les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent *sous* » *les modifications établies par les lois* ». Ces modifications sont, d'une part, les servitudes légales du droit civil établies et réglées par les articles 640 à 685 du Code civil, et, d'autre part, les servitudes légales d'utilité publique dont la réglementation se trouve dans la législation administrative; ces dernières servitudes présentent une grande variété et vont être étudiées au point de vue des caractères propres à chacune d'elles. Ces servitudes, écrites dans la loi et formant le droit commun de la propriété en France, ne donnent

pas lieu à indemnité, à moins d'un texte formel [tel que ceux des nos 848 et 862]; il en est ainsi, qu'elles soient positives ou négatives [*voir*, nos 371 et 385, des applications de ce principe], sauf toutefois le cas où la servitude positive implique une occupation matérielle du fonds servant.

851. *Alignement.* — On appelle ainsi l'indication faite par l'autorité administrative, relativement à tous les héritages joignant les routes, rues et chemins, de la ligne séparative de la voie publique et des propriétés riveraines; on procède à cette délimitation par alignement général et par alignement partiel ou individuel. Comme ces termes l'indiquent, l'alignement général constitue une mesure d'ensemble pour tout ou partie d'une ou plusieurs voies publiques et se produit sous la forme d'un *plan général d'alignement* régulièrement dressé et approuvé; l'alignement partiel n'est au contraire qu'une mesure individuelle, spéciale à chaque riverain de la voie publique.

852. Le plan général d'alignement, pour sa rédaction et l'homologation qui le rend exécutoire et peut seule lui faire produire ses effets légaux, est soumis à des règles qui varient pour les voies de communication de la grande et de la petite voirie, en distinguant en outre pour ces dernières celles de la voirie urbaine et celles de la voirie vicinale.

L'alignement général de la grande voirie (et nous avons dit [no 333] que les rues de Paris s'y trouvent comprises) est homologué par décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique. — En matière de voirie vicinale, c'est toujours au préfet, en conséquence des délibérations prises en vertu des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871, par le conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et par la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires, qu'il appartient d'homologuer les plans généraux d'alignement [nos 1370 et 1371]. — D'après la loi du 16 septembre 1807 et les circulaires ministérielles des 17 août 1813 et 25 octobre 1837, toutes les localités réputées villes, et les communes ayant une population agglomérée de 2,000 habitants et au-dessus, et même, d'après la loi du 18 juillet 1837, article 31 18° et article 19 7° [no 235], toutes les communes sans distinction, doivent être pourvues d'un *plan général d'alignement* dressé par les soins du maire, soumis à une enquête dans les formes prescrites par

l'ordonnance du 23 août 1835, délibéré par le conseil municipal, et approuvé par le préfet (D. décentr. tabl. A 57°), qui ne peut rendre exécutoires des alignements non proposés par le conseil municipal (C. d'Ét. 7 janvier 1869[1], *com. de Bourg-le-Roi*). Ces plans peuvent être ainsi dressés, et arrêtés par l'autorité supérieure, soit pour l'ensemble des rues et places de la commune, soit pour l'une ou plusieurs de ces rues et places.

853. Le plan général d'alignement a pour effets légaux : de servir de base aux alignements individuels; de soumettre immédiatement sans expropriation, moyennant indemnité, les terrains non bâtis aux retranchements nécessaires pour donner à la route ou rue la largeur que lui assigne ce plan ; de frapper ces mêmes terrains d'une servitude *non ædificandi*, et de grever les terrains bâtis de la *servitude de reculement*. Cette servitude emporte interdiction de faire aux constructions situées dans la partie retranchable tous travaux confortatifs ou réconfortatifs de nature à en prolonger la durée, et permet à l'administration, le jour où elles viennent à être démolies ou à tomber de vétusté, de réunir à la voie publique le terrain sur lequel elles reposent, en ne payant que sa valeur.

D'après la loi de 1807, c'étaient des experts et les conseils de préfecture qui déterminaient les indemnités dues au cas d'application des servitudes d'alignement; mais depuis l'institution du jury par les lois sur l'expropriation de 1833 et 1841, ces lois doivent être combinées avec les dispositions de la loi de 1807. C'est ce que décide un avis du conseil d'État du 1er avril 1841, qui sert toujours de règle en cette matière, et qui est ainsi conçu : « Toutes les fois

[1] Voici les considérants qui ont motivé cette importante décision accusant un changement dans la jurisprudence du conseil d'État :

« Vu la loi des 7-14 octobre 1790 ; vu la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3 ; la loi du 22 juillet 1791, article 29 ; la loi du 16 septembre 1807, article 52 ; la loi du 18 juillet 1837 et notre décret du 25 mars 1852 ; considérant qu'aux termes des lois ci-dessus visées, il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur les plans d'alignement de voirie municipale ; que, si les préfets peuvent approuver ou refuser d'approuver lesdits plans, ils ne peuvent rendre exécutoires des alignements qui n'aient pas été proposés par des conseils municipaux ; que, dès lors, le préfet du département de la Sarthe n'a pu, sans excéder ses pouvoirs, approuver un plan d'alignement de la petite rue de la commune de Bourg-le-Roi, dressé par les agents voyers, mais repoussé à plusieurs reprises par le conseil municipal, et que c'est à tort que notre ministre de l'intérieur a refusé d'annuler l'arrêté du préfet..... »

» qu'un alignement donné par l'autorité compétente sur la voie » publique, autre qu'un chemin vicinal [*voir* nos 1376 et 1377], » force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer » sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier » cas, et dont il est débiteur dans le second, doit être réglée, en » cas de contestation, par le jury ». — *Sic*, C. d'Ét. 27 janvier 1853, *Lecoq*; 5 février 1837, *Bourette*; 14 décembre 1857, *Larbaud*, et décret-loi du 26 mars 1852, art. 2 § 4 [no 839].

Lorsqu'un propriétaire fait volontairement démolir sa maison, lorsqu'il est forcé de la démolir pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé, si l'alignement qui lui est donné par les autorités compétentes le force à reculer sa construction (Loi du 16 septembre 1807, *relative au desséchement des marais*, *etc.*, art. 50). — Dans les villes, les alignements pour l'ouverture des nouvelles rues, pour l'élargissement des anciennes qui ne font point partie d'une grande route, ou pour tout autre objet d'utilité publique, seront donnés par les maires, conformément au plan dont les projets auront été adressés aux préfets, transmis avec leur avis au ministre de l'intérieur et arrêtés en conseil d'État (*par le préfet seul depuis 1852*; décret décent. tabl. A 57o). En cas de réclamation de tiers intéressés, il sera de même statué en conseil d'État sur le rapport du ministre de l'intérieur (art. 52).

834. Lorsque, par l'effet des plans généraux d'alignements, un terrain est en retraite de la voie publique, l'article 53 de la loi de 1807 confère une sorte de *droit de préemption* au propriétaire riverain pour l'acquisition de ce terrain libre entre lui et la voie publique, avec obligation d'établir sa clôture sur le nouvel alignement; en cas de refus du propriétaire, l'administration peut requérir son expropriation. Aussi, tout arrêté préfectoral qui se borne à mettre le propriétaire en demeure d'opter entre l'expropriation et l'acquisition du terrain, pour profiter de la faculté de s'avancer sur la voie publique, ne contient pas d'excès de pouvoir (C. d'Ét. 17 février 1865, *Bonnevaine*).

L'article 53 de la loi de 1807 ne subordonne à aucun délai l'exercice du droit qu'il confère aux riverains. Quel que soit le temps écoulé depuis les nouveaux alignements arrêtés, le propriétaire qui vient, même après un demi-siècle et plus, demander l'alignement, a le droit d'acquérir l'espace délaissé entre son terrain et la voie publique par l'effet des alignements arrêtés. Nulle prescription ne saurait être invoquée par l'administration contre son droit, car, d'une part, l'État ne peut prescrire les parcelles ainsi retranchées des routes, puisqu'il en est propriétaire jusqu'à l'exercice du droit de préemption appartenant au riverain, et que, d'autre part, il n'a qu'à s'imputer à lui-même de n'avoir pas usé

du droit que lui confère l'article 53 § 3 pour triompher de la négligence ou de la résistance du propriétaire.

Au cas où, par les alignements arrêtés, un propriétaire pourrait recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique, il sera tenu de payer la valeur du terrain qui lui sera cédé. Dans la fixation de cette valeur, les experts auront égard à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire. Au cas où le propriétaire ne voudrait pas acquérir, l'administration publique est autorisée à le déposséder de l'ensemble de sa propriété, en lui payant la valeur telle qu'elle était avant l'entreprise des travaux (Loi du 16 septembre 1807, art. 53).

855. Il faut en outre, et surtout, remarquer que le droit que l'article 53 § 1 confère aux propriétaires riverains n'est nullement subordonné aux convenances et à la volonté de l'administration. Alors même que l'administration des ponts et chaussées voudrait faire et ferait déjà, depuis un temps quelconque, le plus utile usage du terrain délaissé (par exemple, pour citer le cas le plus fréquent, une voie de garage ou de dépôt de matériaux pour l'empierrement de la route), l'alignement, conforme aux plans arrêtés, avec acquisition par le riverain de la partie délaissée, doit être donné au propriétaire qui le réclame, sous peine d'excès de pouvoir et d'annulation par le conseil d'État. L'alignement doit être donné conformément à l'article 53, sauf à l'administration à user ultérieurement, s'il y a lieu, de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ainsi, le droit de préemption conféré aux propriétaires riverains des routes, par l'article 53, sur les terrains délaissés par suite des alignements arrêtés, n'est pas seulement pour le riverain le droit d'acquérir par préférence à tous autres, au seul cas où l'administration jugerait à propos de vendre ; c'est le droit absolu d'obtenir le nouvel alignement, et par suite d'acquérir de l'administration, forcée de la lui vendre, la partie de route retranchée. Toute solution contraire aurait pour conséquence de conférer à l'État le droit exorbitant de s'interposer définitivement, par suite des alignements arrêtés, entre la nouvelle assiette de la route et la propriété précédemment riveraine.

Le droit de préemption de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 a pour objet d'assurer aux propriétaires, en cas de modifications apportées au sol des routes, le maintien de la qualité et des avantages de riverains de la voie publique. Or ce droit des

riverains serait illusoire si l'article 53, qui enlève à l'État le droit de vendre ces terrains à des tiers, lui laissait celui de s'interposer lui-même, à titre de propriétaire, entre la voie publique déplacée et l'ancien riverain. Que l'ex-riverain soit séparé de la voie publique par l'État lui-même, ou par un tiers acquéreur de l'État, le dommage pour lui serait identique; l'article 53 a pour but de l'en préserver; il serait une promesse trompeuse faite à la propriété privée et subordonnée au bon plaisir de l'État, s'il ne lui conférait un droit absolu, opposable à l'État lui-même [1].

Cette interprétation de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 est confirmée par la disposition de la loi du 24 mai 1842, *relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route* [n° 932], et par la discussion législative dont elle a été l'objet. Cette loi, qui confère un autre droit de préemption aux riverains, a aussi pour objet de concilier leurs droits avec ceux de l'État et les intérêts de la voirie. « Elle a » complété en quelque sorte la pensée du législateur de 1807 en ce » qui concerne les abandons aux riverains des routes, dit M. Bou» latignier (*Dict. g^al d'administ.*, v° *alignement*, p. 46) ». Ce qui s'est passé à l'occasion du vote de l'article 4 de cette loi [n° 856] montre bien comment le législateur, le gouvernement et l'administration des ponts et chaussées ont entendu l'article 53 de la loi de 1807, dont les dispositions de la loi de 1842 sont un corollaire. Déjà, dans les travaux préparatoires, cette assimilation avait été faite, et le caractère absolu du droit de préemption, à titre de compensation, « *certaine* » et « *qui leur est due* », avait été affirmé avec autorité [n° 933 et *note*].

856. Il faut ajouter au commentaire de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, qu'il s'applique non-seulement aux routes nationales, mais à toutes les voies publiques de terre, nationales, départementales ou communales. Ce texte est général et ne dis-

[1] Ce serait à tort que l'on attribuerait une opinion contraire à Proudhon, l'éminent doyen de la faculté de droit de Dijon; dans la première édition du *Traité du domaine public* (1834), la seule qui soit son œuvre, il dit en effet (t. II, p. 150), comme nous, qu' « il n'appartient pas à l'administration publique » de priver le riverain de son droit en changeant l'alignement d'une rue ». La seconde édition du *Traité du domaine public*, où se trouve l'opinion contraire, a été publiée en 1844 après la mort de Proudhon; elle est sous ce rapport l'œuvre de M. Dumay, qui est obligé (page 691) d'en tirer des conséquences violentes, et (page 478) de les contredire.

tingue pas. Cette vérité a été reconnue dans la discussion de l'article 4 de la loi du 24 mai 1842 [nos 932 et 933]; cet article n'existait pas dans le projet; il a été ajouté sur la proposition de M. Vivien, et son adoption a donné lieu à un incident, reproduit comme ci-dessous au *Moniteur officiel* [1].

Mais nous décidons plus loin [no 938] que, si cette disposition de l'article 53 de la loi de 1807 écrite en matière d'alignements doit être appliquée à toutes les voies publiques de terre, elle ne saurait être étendue aux voies d'eau sans ajouter à l'esprit et au texte de la loi.

837. Dans les villes, bourgs et villages, l'alignement partiel ou individuel est donné par le maire, conformément au plan d'alignement s'il en existe un, sauf le recours au conseil d'État ouvert par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, après le recours préalable au préfet et au ministre. L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur une contestation soulevée par le riverain d'une portion de la voie urbaine retranchée de la rue en vertu d'un plan général d'alignement, lorsque cette contestation a pour objet et pour but de faire attribuer à ce riverain une portion de ce terrain qui a été attribuée, par l'autorité municipale, à un propriétaire voisin. Il n'y a d'autre recours contre l'attribution faite par l'autorité municipale que celui qui est organisé par l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, devant l'autorité administrative supérieure (c. ch. civ. 25 novembre 1872, *Lorin* c. *Ménard*); il en est différemment des questions de propriété ou de servitudes qui seraient soulevées relativement au terrain retranché de la voie urbaine; à leur égard, les tribunaux judiciaires restent compétents.

[1] « *M. Legrand, sous-secrétaire d'État des travaux publics* : Nous ne nous » opposons pas le moins du monde à l'article additionnel; mais je voudrais que » la Chambre comprît bien que ce n'est pas une omission de notre part, et que » l'amendement ne change pas la législation actuelle, mais la confirme simplement.

» *M. Vivien* : Je le reconnais.

» *M. le sous-secrétaire d'État* : La loi de 1807 (art. 53) s'applique à toutes les » voies publiques, aux routes royales, aux routes départementales, aux chemins vicinaux. Dans l'exécution de cette loi, nous avons toujours reconnu » aux riverains des voies publiques le droit d'acheter par privilége les terrains » délaissés. M. Vivien établit de nouveau ce droit par son amendement; son » amendement est la consécration d'un principe existant et non l'introduction » d'un principe nouveau. C'est à ce titre que nous y adhérons ».

S'il n'existe pas de plan d'alignement, le maire, chargé de la police et de la voirie municipales, est également investi, à ce titre, du droit de délivrer les alignements aux particuliers, lorsque ceux-ci veulent élever des constructions le long et joignant les rues et places des villes, bourgs ou villages. Mais, dans ce cas, le maire ne peut que maintenir à la rue sa largeur existante; il commet un excès de pouvoir si l'alignement qu'il délivre a pour effet de procurer l'élargissement ou le rétrécissement de la voie publique, en dehors d'un plan d'alignement régulièrement arrêté, soit pour l'ensemble des rues et places de la commune, soit pour l'une ou plusieurs de ces rues. C'est ce que décide, par respect du droit de propriété, la jurisprudence du conseil d'État depuis 1862, contrairement à la pratique et à la jurisprudence antérieures de l'administration, du conseil d'État et même de la cour de cassation; dans ce cas, a-t-on dit avec raison, l'alignement individuel n'a pour base que la conservation du domaine public et le respect de la propriété privée (C. d'Ét. 5 avril 1862, *Lebrun*; 5 mai 1865, *Gibault*; 21 mai 1867, *Cardeau*; 7 janvier 1869, *com. de Bourg-le-Roi*).

Même dans ce dernier cas, le recours au conseil d'État était ouvert contre l'arrêté d'alignement partiel, par un décret du 27 juillet 1808; mais déjà, depuis longtemps, cette jurisprudence du conseil (19 juillet 1855, *Crouzet*) tient cette disposition pour implicitement abrogée par le texte [cité n° 852] du décret du 25 mars 1852. Il en résulte que, dans ce cas, il n'y a de recours ouvert contre l'arrêté d'alignement donné par le maire, que devant le préfet d'abord, et ensuite devant le ministre de l'intérieur, sauf toutefois le recours, même direct, au conseil d'État pour excès de pouvoir [nos 252 et 253].

858. Sur les chemins vicinaux ordinaires, l'alignement individuel est donné par le maire, sauf l'approbation du sous-préfet (instruction générale sur le service des chemins vicinaux du 6 décembre 1870, art. 280); sur ceux d'intérêt commun et de grande communication et leur traverse des villes, par le préfet (L. 21 mai 1836, art. 9), et par le sous-préfet partout où il existe un plan régulièrement approuvé et conformément à ce plan (L. 4 mai 1864, art. 2).

Sur les dépendances de la grande voirie, le droit de donner les alignements individuels appartenait au préfet, en tant que chargé de l'administration de la grande voirie, par application des lois

du 22 décembre 1789 et du 7 octobre 1790, comme successeur des corps administratifs de cette époque, qui eux-mêmes avaient hérité des attributions du *grand voyer* et des *trésoriers de France*, auxquels les édits de décembre 1607 [nº 344] et du 27 février 1765 conféraient le droit de donner « les alignements et joignants les routes, soit dans les traverses des villes, bourgs ou villages, soit en rase campagne ». La loi du 4 mai 1864 (art. 1), rendue dans une pensée de décentralisation, a fait passer ce droit aux sous-préfets sur les routes nationales et départementales, partout où il existe un plan d'alignement régulièrement approuvé, et à la condition de délivrer les alignements conformément à ce plan.

L'effet des arrêtés des maires, des sous-préfets et des préfets portant délivrance d'alignement individuel est de réunir de plein droit à la voie publique les terrains que les propriétaires sont obligés par le plan général d'alignement à délaisser, sauf indemnité, qui, en cas de contestation, devra être fixée par le jury [comme il est dit au nº 853 (C. d'Ét. 5 février 1857)]. A défaut de plan général d'alignement, les préfets ne peuvent, comme les maires, que maintenir à la voie publique ses dimensions actuelles; la règle ci-dessus indiquée pour la voirie urbaine a été appliquée à la voirie vicinale (C. d'Ét. 31 mars 1865, *Poncelet*), et à la grande voirie (C. d'Ét. 10 février 1865, *Saumartin*; 25 mars 1867, *Walleran*).

859. Le droit de l'administration de donner l'alignement a pour corrélatif : 1° l'obligation, pour les propriétaires riverains de la voie publique, de le demander s'ils veulent construire; 2° l'obligation de solliciter la permission, s'ils veulent simplement faire des travaux à un mur de face. Ces obligations sont imposées par l'édit de décembre 1607 [textuellement rapporté nº 344] et l'arrêt du conseil du 27 février 1765.

Les infractions à ces prescriptions sont réprimées par le tribunal de simple police (C. pén., art. 471 nº 5) pour la petite voirie, par le conseil de préfecture pour la grande voirie [nºs 333 à 346]; il est remarquable que la jurisprudence de la cour de cassation en cette matière est bien plus rigoureuse pour les particuliers, et accorde beaucoup plus aux intérêts publics de la voirie que celle du conseil d'État.

Le propriétaire qui construit sans avoir demandé l'alignement ou contrairement à celui qui lui a été donné, peut se trouver dans trois situations différentes : — 1° s'il construit conformément à

l'alignement, quoique ne l'ayant pas demandé, il est condamné à l'amende, mais on ne doit pas le condamner à la démolition (ch. crim. 24 décembre 1859, *Lasnier*; 29 juillet 1864, *Siouret*); — 2° s'il empiète sur la voie publique, il est condamné à l'amende et à la démolition; et tous ouvriers, artisans, entrepreneurs qui concourent aux travaux prohibés sont également passibles de l'amende, aux termes de l'édit de 1607 (ch. crim. 13 juillet 1860, *Fardé*; C. d'Ét. 31 juillet 1843, *Bourrières*; 11 avril 1862, *Lebrun*); — 3° s'il construit en retraite de l'alignement, la cour de cassation, non sans revirements de jurisprudence, a décidé que le tribunal de police doit également condamner à l'amende et à la démolition (ch. crim. 30 août 1855; deux arrêts du 18 février 1860); au contraire, le conseil d'État juge que la disposition de l'arrêt du conseil du 27 février 1765, qui interdit d'élever des constructions sans avoir obtenu l'alignement, ne s'applique qu'aux constructions joignant la voie publique, de sorte que lorsqu'un propriétaire a construit sur son terrain en arrière de l'alignement sans en avoir obtenu l'autorisation, il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition (C. d'Ét. 17 février 1859); le conseil d'État, contrairement à l'opinion émise dans une circulaire du ministre des travaux publics du 27 septembre 1855, décide aussi (13 décembre 1860) que, dans ce cas, non-seulement la construction est à l'abri de la démolition, mais encore que le propriétaire n'est pas passible d'amende. — 4° La cour de cassation, dont les diverses parties de la jurisprudence actuelle sur ces deux questions connexes sont en parfaite harmonie, décide que celui qui fait des travaux à un mur de face sans en avoir obtenu l'autorisation ou avec des matériaux autres que ceux déterminés par l'autorisation, doit être condamné à l'amende et à la destruction *de la besogne mal plantée*, que les travaux exécutés soient confortatifs ou non (ch. crim. 26 juin 1845, *Canton*. 14 octobre 1852, *Romagne, Belin, Audroy*; 15 décembre 1866, *Pomayrol*); tandis que le conseil d'État ne condamne qu'à l'amende au cas où les travaux effectués sans autorisation ou sans être conformes aux conditions de la permission donnée ne sont pas confortatifs (C. d'Ét. 12 avril 1866, *Cheret*). — Enfin 5°, contrairement à la jurisprudence du conseil d'État, la cour de cassation décide (ch. réun. 20 juin 1864, *Giraud-Pinard*) que lorsqu'un propriétaire a fait construire, sans autorisation du maire, un mur sur la partie retranchable, en arrière du mur faisant façade sur la rue, le juge de simple police doit non-seulement condamner à l'amende, mais en outre ordonner la démolition de la construc-

tion non autorisée, alors même que le préfet a déclaré ledit ouvrage non confortatif du mur de face.

860. Il faut remarquer sur tous ces points : 1° que la jurisprudence du conseil d'État et celle de la cour de cassation sont d'accord pour reconnaître que l'autorité administrative a seule compétence pour établir soit le caractère confortatif des travaux, soit l'alignement ; 2° qu'il y a lieu d'appliquer, en cette matière, la distinction établie ci-dessus [n° 338], suivant laquelle, en ce qui concerne les chemins vicinaux, le juge de police est compétent pour prononcer les condamnations à l'amende, mais le conseil de préfecture seul peut ordonner les démolitions (c. ch. crim. 29 juillet 1864, *Siouret*).

861. *Nivellement.* — Dans l'intérêt bien entendu de la voirie, et pour donner satisfaction aux nécessités constatées par l'expérience, le décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris (dont l'article 9 [ci-dessus n° 840] a permis l'application à de nombreuses villes de France) est venu ajouter la servitude de *nivellement* à celle d'alignement, et lui en appliquer les règles. Le conseil d'État décide avec raison que le retard ou l'inexécution par une ville des travaux de nivellement d'une rue ne peut servir de fondement à une demande d'indemnité au profit d'un propriétaire riverain auquel le maire, en l'autorisant à élever des constructions, a imposé un nivellement conforme à un plan régulièrement approuvé (C. d'Ét. 15 mai 1869, *Maybon*; 16 février 1870, *Jolivet*) ; l'arrêté du maire ne contient qu'une permission, et ne peut obliger la ville à exécuter le nivellement dans un délai déterminé.

L'article 6, ci-dessous reproduit, du même décret-loi, crée dans les mêmes villes une obligation complémentaire de la servitude de nivellement; il ne fait point obstacle à ce qu'une taxe municipale soit perçue sur les tuyaux de conduite dans les égouts des eaux pluviales et ménagères. Cette taxe constitue un droit de voirie autorisé par la loi du 18 juillet 1837 (art. 31) ; elle est le prix d'une véritable occupation de la voie publique, et est tout aussi obligatoire que celle sur les tuyaux de descente des eaux le long des maisons qui se trouve comprise dans le décret de 1808 applicable à la ville de Paris (c. ch. civ. 10 février 1873, *Barbarin* c. *ville de Marseille*).

A l'avenir, l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le nivellement ; celui-ci sera soumis à toutes les formalités qui

régissent l'alignement. Tout constructeur de maison, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au-devant de son terrain et s'y conformer (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 3). — Dans tout projet pour l'élargissement, le redressement ou la formation de rues, le plan soumis à l'enquête qui précède la déclaration d'utilité publique comprend un projet de nivellement (Décret du 27 décembre 1858, *portant règlement d'administration publique pour l'exécution du décret du 26 mars 1852*, art. 6).

Toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égouts devra être disposée de manière à y conduire ses eaux pluviales et ménagères. La même disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas de grosses réparations, et, en tout cas, avant dix ans (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 6).

862. *Halage, marchepied, servitude de flottage.* — Ces trois sortes de servitudes grèvent les propriétés riveraines d'un cours d'eau, avec cette différence que les deux premières ne frappent que les riverains des cours d'eau navigables, et la dernière ceux des cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni flottables à train, mais seulement à bûches perdues. Cette dernière servitude, dite de flottage, porte aussi le nom de *servitude de passage pour la conduite du flot*; elle embrasse une largeur de « quatre pieds », et se trouve consacrée par l'ordonnance de 1669 (titre xv, art. 52), celle du 23 décembre 1672 (titre xvii, art. 6 et 7) et l'arrêt du conseil du 16 septembre 1694. La disposition de l'ordonnance du 23 décembre 1672 (titre xvii, art. 7), portant que : les propriétaires riverains des rivières flottables à bûches perdues « seront tenus de laisser un chemin de » quatre pieds pour le passage des ouvriers préposés par les mar- » chands pour pousser aval de l'eau lesdits bois », doit être entendue dans son sens strict, et n'autorise pas le commerce des bois à planter des pieux le long des propriétés riveraines, même sur la berge, sous prétexte de faciliter l'exercice du droit de flottage (c. ch. civ. 17 décembre 1872, *Chotard*). — Indépendamment du chemin de halage et du marchepied ou contre-halage prescrit par les textes ci-dessous, le voisinage des cours d'eau navigables entraîne pour les riverains défense de tirer terres, sables et autres matériaux à six toises desdites rivières (Ordonnance de 1669, titre xxvii, art. 4), et défense de faire aucuns murs, plants d'abres, amas de pierres, de terres et de fascines et autres constructions ou empêchements quelconques sur ou au long desdites rivières et canaux (même ordonnance art. 42, et arrêts du conseil du roi du 24 juillet 1777 et du 23 juillet 1783).

Les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables laisseront

le long des bords vingt-quatre pieds au moins de place en largeur pour chemin et trait de chevaux, sans qu'ils puissent planter arbres, ni tenir clôture ou haie plus près que trente pieds du côté que les bateaux se tirent, et dix pieds de l'autre bord (Ordonnance de 1669, titre XXVIII, art. 7. — Code civil, art. 556 § 2 et 650). — Les dispositions de l'article 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 sont applicables à toutes les rivières navigables de l'empire, soit que la navigation fût établie à cette époque, soit que le gouvernement se soit déterminé depuis, ou se détermine aujourd'hui ou à l'avenir, à les rendre navigables (Décret du 22 janvier 1808, art. 1). — Il sera payé aux riverains des fleuves ou rivières où la navigation n'existait pas et où elle s'établira, une indemnité proportionnée aux dommages qu'ils éprouveront, et cette indemnité sera évaluée conformément aux dispositions de la loi du 16 septembre 1807 (*Id.* art. 3).

863. *Voisinage des grandes routes.* — Les propriétaires riverains des routes nationales et départementales sont soumis, dans l'intérêt de la circulation, à certaines charges constitutives de servitudes : — 1° obligation de recevoir sur leurs terres le jet des fossés ou produit de leur curage (arrêt du conseil du roi du 3 mai 1720, art. 4, reconnu comme étant toujours en vigueur par la jurisprudence du conseil d'État, 2 avril 1849) ; — 2° obligation pour les héritages, dont le niveau est moins élevé, de recevoir l'écoulement naturel des eaux de la route, avec défense d'en interrompre le cours soit par l'exhaussement, soit par la clôture de leurs terrains (ordonnance du bureau des finances de Paris du 7 juillet 1781, art. 8 ; ordonnances des 13 février 1741 et 22 juin 1751 ; conseil d'État, 24 août 1858 ; Paris, 31 décembre 1861) ; — 3° obligation pour les propriétaires des bois traversés par de grandes routes de les essarter et couper, « en sorte que le chemin soit libre et plus sûr », sur une largeur de soixante pieds, de sorte que si la largeur de la chaussée et des fossés n'occupe pas cet espace, l'essartement s'étende de chaque côté pour le surplus (édit de juillet 1607 ; ordonnance de 1669, art. 1 et 3 ; avis du conseil d'État et circulaire du ministre des travaux publics du 31 janvier 1850) ; — 4° défense de planter des arbres sur son propre terrain, à moins de six mètres de la route, sans en demander et obtenir l'autorisation de la préfecture du département (L. 9 ventôse an XIII, art. 5) ; — 5° interdiction d'élaguer et d'abattre sans permission de l'administration les arbres existants sur le sol des routes nationales et départementales, que la loi du 12 mai 1825 (art. 1) reconnaît appartenir aux particuliers, lorsqu'ils justifient les avoir légitimement acquis à titre onéreux avant 1825, ou les avoir plantés à leurs frais en exécution des anciens règlements ; — 6° obligation pour les riverains de planter des arbres sur leurs héritages le long de la route, ré-

glée par les articles 88 à 98 du décret réglementaire sur les routes, du 16 décembre 1811, avec défense de les arracher (art. 99) ou élaguer (art. 105) sans la permission de l'administration.

Toutes les routes impériales non plantées, et qui sont susceptibles de l'être sans inconvénient, seront plantées par les particuliers ou communes propriétaires riverains de ces routes, dans la traversée de leurs propriétés respectives (Décret du 16 décembre 1811, *sur les routes*, art. 88). — Ces propriétaires ou ces communes demeureront propriétaires des arbres qu'ils auront plantés (art. 89). — Les plantations seront faites au moins à la distance d'un mètre du bord extérieur des fossés, et suivant l'essence des arbres (art. 90). — L'ingénieur en chef remettra au préfet un rapport tendant à fixer celles des routes impériales du département non plantées et susceptibles de l'être sans inconvénient, l'alignement des plantations à faire route par route et commune par commune, et le délai nécessaire pour l'effectuer ; il y joindra son avis sur l'essence des arbres qu'il conviendra de choisir pour chaque localité : pour le tout devenir l'objet d'un arrêté du préfet, qui sera soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur (art. 91). — A l'expiration du délai fixé en exécution de l'article 91 pour l'achèvement de la plantation, les préfets feront constater par les ingénieurs si des particuliers ou communes propriétaires n'ont pas effectué les plantations auxquelles le présent décret les oblige, ou ne se sont pas conformés aux dispositions prescrites pour les alignements et pour l'essence, la qualité, l'âge des arbres à fournir. Le préfet ordonnera, au vu dudit rapport de l'ingénieur en chef, l'adjudication des plantations non effectuées ou mal exécutées par les particuliers ou communes propriétaires (art. 95). — Les dispositions de l'article précédent sont applicables à tous particuliers ou communes propriétaires qui n'auraient pas remplacé leurs arbres morts ou manquants, aux termes de l'article 93 du présent décret (art. 96). — Tous particuliers ou communes au lieu et place desquels il aura été effectué des plantations, en vertu des deux articles précédents, seront condamnés à l'amende d'un franc par pied d'arbre que l'administration aura planté à leur défaut, et ce indépendamment du remboursement de tous les frais de plantation (art. 97).

864. *Voisinage des chemins de fer.* — Ces grandes voies de communication [*voir* nos 915 à 952, 1344 et 1399] grèvent les propriétés qu'elles traversent de servitudes très-nombreuses : les unes leur sont communes avec les routes ; les autres, particulières aux chemins de fer, sont énumérées dans les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer. Les infractions à ces règles constituent des contraventions de grande voirie réprimées par les conseils de préfecture aux termes des articles 1 et 11 de cette même loi [reproduits ci-dessus no 341].

Sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent : l'alignement, l'écoulement des eaux, l'occupation temporaire des terrains en cas de réparation, la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, car-

rières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet; sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer, les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics (Loi du 15 juillet 1845, *sur la police des chemins de fer*, art. 3). — A l'avenir, aucune construction autre qu'un mur de clôture ne pourra être établie dans une distance de deux mètres du chemin de fer. Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à un mètre cinquante centimètres à partir des rails extérieurs de la voie de fer. Les constructions existantes au moment de la promulgation de la présente loi, ou lors de l'établissement d'un nouveau chemin de fer, pourront être entretenues dans l'état où elles se trouveront à cette époque (art. 5). — Dans les localités où le chemin de fer se trouvera en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir du pied du talus. Cette autorisation ne pourra être accordée sans que les concessionnaires ou fermiers de l'exploitation du chemin de fer aient été entendus ou dûment appelés (art. 6). — Il est défendu d'établir à une distance de moins de vingt mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin, et aucun autre dépôt de matières inflammables; cette prohibition ne s'étend pas aux dépôts de récolte faits seulement pour le temps de la moisson (art. 7). — Dans une distance de moins de cinq mètres d'un chemin de fer, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammables ne peut être établi sans l'autorisation préalable du préfet; cette autorisation sera toujours révocable. L'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former dans les localités où le chemin de fer est en remblai des dépôts de matières non inflammables dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin ; 2° pour former des dépôts d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres (art. 8). — Lorsque la sûreté publique, la conservation du chemin et la disposition des lieux le permettront, les distances déterminées par les articles précédents pourront être diminuées en vertu d'ordonnances royales rendues après enquêtes (art. 9). — Si, hors des cas d'urgence prévus par la loi des 16-24 août 1790 (titre X, art. 3), la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, l'administration pourra faire supprimer, *moyennant une juste indemnité*, les constructions, plantations, excavations, couvertures en chaume, amas de matériaux combustibles ou autres, existants dans les zones ci-dessus spécifiées au moment de la promulgation de la présente loi, et, pour l'avenir, lors de l'établissement du chemin de fer. L'indemnité sera réglée, pour la suppression des constructions, conformément aux titres IV et suivants de la loi du 3 mai 1841, et, pour tous les autres cas, conformément à la loi du 16 septembre 1807 (art. 10).

865. *Voisinage des cimetières.* — Ce voisinage grève les propriétés situées dans une zone déterminée, de deux servitudes négatives : l'une pèse sur les terrains non bâtis, aux termes de l'article 1 du décret du 7 mars 1808, et l'autre sur les constructions aux termes de l'article 2 et dernier de ce même décret, dont nous donnons le texte avec celui des dispositions qui ont ordonné la

translation des cimetières hors des centres de population. Il résulte du texte même du décret de 1808 que les distances qu'il prescrit ne s'appliquent pas aux anciens cimetières qui se trouvent encore dans l'enceinte des villes, bourgs et communes rurales (Décision ministérielle du 17 mars 1839 ; c. c. ch. crim. 17 août 1854, *Malrie*). En outre, dans la pratique, on n'applique pas les prohibitions du décret de 1808 dans la partie de la zone environnante des cimetières transférés qui se trouve du côté des habitations distantes de trente-cinq à quarante mètres (Circ. minist. 30 décembre 1843).

Le décret de 1808, en défendant d'élever des constructions et de creuser des puits à moins de cent mètres des nouveaux cimetières, ne fait pas obstacle à ce qu'un cimetière soit établi à moins de cent mètres des habitations ou des puits existants, pourvu qu'il soit placé à trente-cinq ou quarante mètres des habitations agglomérées (C. d'Ét. 11 mars 1862, *Chapot*).

On a vu [nº 818] que la loi du 7 avril 1873, relative à la conservation des tombes des soldats morts pendant la dernière guerre, a rendu (art. 2, 4 et 6) ces servitudes applicables, dans des conditions à déterminer par arrêtés préfectoraux, aux tombes militaires placées en dehors des cimetières communaux.

Nul ne pourra, sans autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes, en vertu des lois et règlements (Décret du 7 mars 1808, *qui fixe une distance pour les constructions dans le voisinage des cimetières hors des communes*, art. 1). — Les bâtiments existants ne pourront également être restaurés ni augmentés sans autorisation. Les puits pourront, après visite contradictoire d'experts, être comblés, en vertu d'ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale (art. 2). — Il y aura hors de chacune des villes ou bourgs, à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts (Décret du 23 prairial an XII, *sur les sépultures*, art. 2.) — Les dispositions des titres I et II du décret du 23 prairial an XII, qui prescrivent la translation des cimetières hors des villes et bourgs, pourront être appliquées à toutes les communes du royaume (Ordonnance royale du 6 décembre 1843, *relative aux cimetières*, art. 1).

866. *Périmètre de protection des sources d'eaux minérales.* Ce périmètre et les servitudes dont sont grevées les propriétés privées qui s'y trouvent comprises forment l'objet du titre I de la loi du 14 juillet 1856 sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux minérales, complétée par le décret réglementaire du 8 septembre 1856 ; nous reproduisons seulement les articles de la loi du 14 juillet qui créent ces servitudes.

Un périmètre de protection peut être assigné par décret impérial délibéré en conseil d'État à une source déclarée d'intérêt public. Ce périmètre peut être modifié si de nouvelles circonstances en font reconnaître la nécessité (Loi du 14 juillet 1856, art. 2). — Aucun sondage, aucun travail souterrain ne peuvent être pratiqués dans le périmètre de protection d'une source minérale déclarée d'intérêt public, sans une autorisation préalable. A l'égard des fouilles, tranchées pour extraction de matériaux ou pour un autre objet, fondations de maisons, caves ou autres travaux à ciel couvert, le décret qui fixe le périmètre de protection peut exceptionnellement imposer aux propriétaires l'obligation de faire, au moins un mois à l'avance, une déclaration au préfet, qui en délivre récépissé (art. 3). — Les travaux énoncés en l'article précédent, et entrepris soit en vertu d'une antorisation régulière, soit après une déclaration préalable, peuvent, sur la demande du propriétaire de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est d'altérer ou de diminuer la source ; le propriétaire du terrain est préalablement entendu ; l'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au conseil d'État par la voie contentieuse (art. 4). — Dans l'intérieur du périmètre de protection, le propriétaire d'une source déclarée d'intérêt public a le droit de faire, dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de cette source, lorsque ces travaux ont été autorisés par un arrêté du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics (art. 7).

867. La *servitude de fouilles, extraction et dépôt de matériaux, et occupation temporaire* grève les propriétés voisines des travaux publics, indiquées dans le devis. C'est à cette servitude que l'article 650 du Code civil fait allusion, en disant que « les servitudes » établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le » marchepied le long des rivières navigables ou flottables, *la » construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics » ou communaux* ». Cette servitude a pour raison d'être l'intérêt général qui s'attache à la confection rapide et économique de ces travaux, et pour effet de permettre à l'administration qui les exécute ou aux entrepreneurs subrogés à ses droits, soit d'occuper momentanément, pour y faire des dépôts ou pour y établir leurs chantiers, l'espace nécessaire, soit de prendre sur place, aux abords mêmes de leurs chantiers, des terres, pierres et autres matériaux qu'ils eussent été obligés d'y transporter à grands frais et avec perte de temps.

Cette sorte très-onéreuse de servitude est fort ancienne : elle a été créée par les arrêts du conseil des 22 juin 1706 et 7 septembre 1755, reproduite et réglementée par celui du 20 mars 1780, que l'administration n'a découvert qu'en 1840 et qui est toujours appliqué depuis lors, ainsi que les précédents, par le conseil d'État.

Les anciens règlements de voirie ont en effet été maintenus en vigueur par la loi des 19-22 juillet 1791 [n° 342]; la servitude dont il s'agit a été implicitement confirmée depuis par l'article 4 § 1 de la loi du 28 pluviôse an VIII [nos 313 et 330], et par l'article 55 de la loi du 16 septembre 1807 [reproduit n° 870 avec un texte qui déclare cette servitude spécialement applicable à l'exécution des chemins vicinaux] C'est à ces divers textes que renvoie le § 2 de l'article 650 du Code civil, portant que « tout ce qui concerne cette » espèce de servitude est déterminé par des lois ou des règlements » particuliers ».

868. L'exercice de la servitude est subordonné à trois conditions : — 1° la désignation des terrains par arrêté préfectoral; — 2° l'absence de clôture du terrain, « sans néanmoins, porte l'arrêt » du conseil du 7 septembre 1755, que les entrepreneurs puissent » prendre dans les lieux qui seront fermés de murs ou autres clô- » tures équivalentes suivant les usages du pays ». En outre, l'arrêt du conseil du 20 mars 1780, interprétatif de celui de 1755, porte que la prohibition de prendre des matériaux dans les lieux fermés « ne doit s'entendre que des cours et jardins, vergers et autres » possessions de ce genre attenant aux habitations, et ne peut » s'étendre aux terres labourables, herbages, prés, bois, vignes et » autres terres de la même nature quoique closes ». De ces textes, la jurisprudence a conclu que pour les terrains de la première catégorie, cours, jardins, vergers, la condition de clôture effective et réelle suffisait pour les affranchir de la servitude; tandis que pour les terrains de la seconde catégorie, terres labourables, prés, bois, vignes, il fallait, pour les soustraire à la servitude. la condition de clôture et la condition d'attenance à une habitation, très-largement entendue dans le sens d'une simple juxtaposition matérielle du terrain clos et de l'habitation, alors même qu'un chemin les séparerait, lorsque du reste la clôture est complète (C. d'Ét. 7 mars 1861, *Thiac*; 26 décembre 1862, *Brulé-Grouzelle*; 12 juillet 1864, *Poullain*). La compétence exclusive du conseil de préfecture pour juger les questions de clôture est spécialement consacrée par un arrêt du conseil d'État rendu sur conflit le 2 juillet 1859. — 3° L'obligation prescrite par la loi du 6 octobre 1791 (tit. I, sect. vi, art. 1) d'avertir les propriétaires, des fouilles que l'entrepreneur ou les agents de l'administration sont autorisés à effectuer dans leurs terrains. Il est préférable que cet avertissement soit individuel; il pouvait cependant être collectif, car les formes de l'avertissement

n'étaient pas déterminées avant le décret ci-dessous rapporté du 8 février 1868; aussi la cour de cassation a-t-elle pu juger alors que, dans le cas où une commune entière a été désignée par arrêtés préfectoraux pour subir la servitude, un avertissement collectif donné à tous les propriétaires de la commune par affiche et publication à son de trompe ou de caisse avait pu suffire même à l'égard des propriétaires ne résidant pas personnellement dans la commune (ch. req. 13 juin 1866, *Clément-Gaudence*).

869. Il ne peut plus en être ainsi en présence des dispositions du décret réglementaire du 8 février 1868 qui est venu prescrire, d'une manière générale et obligatoire pour tous les entrepreneurs des ponts et chaussées, les formalités à suivre pour les occupations temporaires de terrains concernant l'exécution des travaux publics. Voici les termes de cet important décret du 8 février 1868, destiné à assurer la conciliation de l'intérêt général avec le respect dû à la propriété:

Vu les arrêts du conseil des 7 septembre 1755 et 20 mars 1780; vu la loi des 28 septembre-6 octobre 1791; vu la loi du 28 pluviôse an VIII sur les attributions des conseils de préfecture; vu les articles 55 et 56 de la loi du 16 septembre 1807; vu l'avis du conseil général des ponts et chaussées; la section de l'agriculture, du commerce, des travaux publics et des beaux-arts de notre conseil d'État entendue; avons décrété et décrétons ce qui suit: — Art. 1. Lorsqu'il y a lieu d'occuper temporairement un terrain, soit pour y extraire des terres ou des matériaux, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution des travaux publics, cette occupation est autorisée par un arrêté du préfet, indiquant le nom de la commune où le terrain est situé, les numéros que les parcelles dont il se compose portent sur le plan cadastral, et le nom du propriétaire. Cet arrêté vise le devis qui désigne le terrain à occuper, ou le rapport par lequel l'ingénieur en chef chargé de la direction des travaux propose l'occupation. Un exemplaire du présent règlement est annexé à l'arrêté. — Art. 2. Le préfet envoie ampliation de son arrêté à l'ingénieur en chef et au maire de la commune. L'ingénieur en chef en remet une copie certifiée à l'entrepreneur; le maire notifie l'arrêté au propriétaire du terrain ou à son représentant. — Art. 3. En cas d'arrangement à l'amiable entre le propriétaire et l'entrepreneur, ce dernier est tenu de présenter aux ingénieurs, toutes les fois qu'il en est requis, le consentement écrit du propriétaire ou le traité qu'il a fait avec lui. — Art. 4. A défaut de convention amiable, l'entrepreneur, préalablement à toute occupation du terrain désigné, fait au propriétaire, ou, s'il ne demeure pas dans la commune, à son fermier, locataire ou gérant, une notification par lettre chargée indiquant le jour où il compte se rendre sur les lieux ou s'y faire représenter. Il l'invite à désigner un expert pour procéder, contradictoirement avec celui qu'il aura lui-même choisi, à la constatation de l'état des lieux. En même temps, l'entrepreneur informe par écrit le maire de la commune de la notification faite par lui au propriétaire. Entre cette notification et la visite des lieux, il doit y avoir un intervalle de dix jours au moins. — Art. 5. Au jour fixé, les deux experts

procèdent ensemble à leurs opérations contradictoires. Ils s'attachent à constater l'état des lieux de manière qu'en rapprochant plus tard cette constatation de celle qui sera faite après l'exécution des travaux, on ait les éléments nécessaires pour évaluer la dépréciation du terrain ou faire l'estimation du dommage. Ils font eux-mêmes cette estimation si l'entrepreneur et le propriétaire y consentent. Ils dressent leur procès-verbal en trois expéditions, dont l'une est remise au propriétaire du terrain, une autre à l'entrepreneur, et la troisième au maire de la commune. — Art. 6. Si, dans le délai fixé par le dernier paragraphe de l'article 4, le propriétaire refuse ou néglige de nommer son expert, le maire en désigne un d'office, pour opérer contradictoirement avec l'expert de l'entrepreneur. — Art. 7. Immédiatement après les constatations prescrites par les articles précédents, l'entrepreneur peut occuper le terrain et y commencer les travaux autorisés par l'arrêté du préfet, tous les droits du propriétaire étant réservés en ce qui concerne le règlement de l'indemnité. Toutefois, s'il existe sur ce terrain des arbres fruitiers ou de haute futaie qu'il soit nécessaire d'abattre, l'entrepreneur est tenu de les laisser subsister jusqu'à ce que l'estimation en ait été faite dans les formes voulues par la loi. En cas d'opposition de la part du propriétaire, l'occupation a lieu avec l'assistance du maire ou de son délégué. — Art. 8. Après l'achèvement des travaux, et, s'ils doivent durer plusieurs années, à la fin de chaque campagne, il est fait une nouvelle constatation de l'état des lieux. A défaut d'accord entre l'entrepreneur et le propriétaire pour l'évaluation partielle ou totale de l'indemnité, il est procédé conformément à l'article 56 de la loi du 16 septembre 1807. — Art. 9. Lorsque les travaux sont exécutés directement par l'administration, sans l'intermédiaire de l'entrepreneur, il est procédé comme il a été dit ci-dessus ; mais alors la notification prescrite dans l'article 4 est faite par les soins de l'ingénieur, et l'expert chargé de constater l'état des lieux contradictoirement avec celui du propriétaire est nommé par le préfet.

870. La servitude n'est exercée que moyennant indemnité, fixée, en cas de contestation, par le conseil de préfecture [1] après expertise (L. 28 pluviôse an VIII, art. 4 § 4 [n[os] 330 à 332]). Mais ce texte suppose que l'entrepreneur ou les agents de l'administration ont procédé régulièrement, en vertu de l'arrêté préfectoral autorisant l'exercice de la servitude ; si l'entrepreneur agit sans cette autorisation administrative, il commet un attentat à la propriété privée et perd, sous ce rapport, la qualité légale d'entrepreneur de travaux publics ; la loi de l'an VIII n'est plus applicable, et les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître de l'action en réparation du préjudice causé, exercée par le propriétaire

[1] L'assemblée nationale avait été saisie en 1872 d'une proposition d'initiative parlementaire, pour laquelle le ministre des travaux publics, à bon droit selon nous, avait témoigné peu de sympathie, ayant pour objet de transporter cette attribution des conseils de préfecture à l'autorité judiciaire, et cette proposition n'a pas abouti.

en vertu de l'article 1382 du Code civil (C. d'Ét. 15 mai 1856; 3 juin 1858). Il en est de même au cas d'inaccomplissement des formalités prescrites par le décret du 8 février 1868 (C. d'Ét. 17 février 1869, *de Mellanville*); mais dans ce cas l'autorité judiciaire, juge du fond, c'est-à-dire de la question d'indemnité, ne serait pas compétente pour statuer sur la question de savoir si les formalités administratives prescrites par le décret ont reçu leur exécution; l'autorité judiciaire doit surseoir à statuer jusqu'à ce que cette question préjudicielle ait été jugée par l'autorité administrative.

Cette indemnité, au cas d'extraction, comprend le dégât superficiel, c'est-à-dire le dommage causé à la surface du sol par l'ouverture de la tranchée; quant à la valeur des matériaux extraits, elle n'est due que s'ils sont pris dans une carrière en exploitation. La jurisprudence du conseil d'État a varié sur le point de savoir quand une carrière doit être considérée comme étant en exploitation. Jusqu'en 1825 le conseil d'État jugeait qu'on ne devait considérer comme telle qu'une carrière qui avait été exploitée d'une façon régulière, et qui l'était encore au moment où avait lieu l'extraction des matériaux; mais, à partir de 1825, cette jurisprudence a été abandonnée, et, depuis cette époque, le conseil juge que, pour qu'il soit tenu compte de la valeur des matériaux, il suffit qu'antérieurement des extractions analogues aient été faites même d'une façon irrégulière et accidentelle, alors même que ces extractions remonteraient à plusieurs années sans avoir été renouvelées depuis (C. d'Ét. 18 décembre 1862, *Cottenest*).

Dans le cas d'*occupation temporaire*, sans extraction, il est juste que l'indemnité due par l'État ou les entrepreneurs comprenne la privation de revenu, la dépréciation subie par la propriété et le prix de l'enlèvement des dépôts de pierres, terres, produits de curage ou autres matières laissées sur le sol; toutefois il en serait autrement si les frais d'enlèvement se trouvaient devoir être plus considérables que la dépréciation permanente causée à la propriété par la présence de ces dépôts, ou même supérieurs à la valeur de la propriété, qui seule devrait servir de base à la fixation de l'indemnité. Si l'occupation préjudiciait directement à une industrie préexistante, il devrait en être tenu compte dans l'évaluation de l'indemnité (C. d'Ét. 16 mars 1870, *Berneau*). La jurisprudence constante du conseil d'État décide que le principe du paiement préalable de l'indemnité, consacré en matière d'expropriation, n'est pas applicable à ces diverses hypothèses.

Les terrains occupés pour prendre les matériaux nécessaires aux routes ou

aux constructions publiques pourront être payés aux propriétaires comme s'ils eussent été pris pour la route même. Il n'y aura lieu à faire entrer dans l'estimation la valeur des matériaux à extraire que dans les cas où l'on s'emparerait d'une carrière déjà en exploitation; alors lesdits matériaux seront évalués d'après leur prix courant, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route pour laquelle ils seraient pris, ou des constructions auxquelles on les destine (Loi du 16 septembre 1807, *relative au dessèchement des marais, etc.*, art. 55). — [*Voir*, n° 331, les articles 56 et 57.] — Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvements de terres, les occupations temporaires de terrains, seront autorisés par arrêté du préfet, lequel désignera les lieux ; cet arrêté sera notifié aux parties intéressées au moins dix jours avant que son exécution puisse être commencée. Si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le conseil de préfecture, sur le rapport d'experts nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire; en cas de discord, le tiers expert sera nommé par le conseil de préfecture (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 17).

871. Les servitudes défensives ou militaires sont aussi des servitudes légales d'utilité publique, relevant du droit administratif. En traitant des attributions des conseils de préfecture, nous avons dit [n°s 366 à 372] en quoi elles consistent; il suffit ici d'y renvoyer. — Il en est de même, des servitudes établies autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine [n°s 385 et 386] et dans la zone frontière [n°s 387 et 388], des nouvelles servitudes imposées dans l'intérêt de l'instruction de l'armée par les lois militaires [n° 630], de la servitude résultant du droit d'occupation de la surface conféré aux explorateurs et concessionnaires de mines [n°s 410 à 413]. — Nous renvoyons aussi aux n°s 1005 à 1009 pour les servitudes d'*aqueduc*, d'*appui* et de *conduite d'eau*, servitudes légales d'utilité publique qui appartiennent plus encore au droit civil qu'au droit administratif, et aux n°s 888 et 1021 en ce qui concerne la servitude de *martelage* dans les bois et forêts.

§ III. — Restrictions au droit de propriété en matière de mines, marais, landes, montagnes, dunes, bois et forêts.

872. Quatre systèmes généraux sur la propriété des mines; ancien droit; loi des 12-29 juillet 1791.
873. Idée générale de la loi du 21 avril 1810 sur les mines.
874. Dérogation réelle à l'article 552 du Code civil.
875. Définition des mines.
876. Règles relatives aux concessions de mines.
877. Droit d'occupation de la surface; loi de révision du 27 juillet 1880; taxes et redevances sur les mines; renvois.
878. Loi du 27 avril 1838 sur l'assèchement des mines.

879. Minières ; lois du 9 mai 1866 et du 27 juillet 1880.
880. Fourneaux, forges et usines.
881. Carrières et tourbières.
882. Compétence et pénalité relativement aux infractions aux règlements.
883. Concessions des desséchements de marais.
884. Loi du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des landes et marais communaux.
885. Loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes.
886. Loi du 8 juin 1864 sur leur gazonnement.
886 *bis*. Projet de loi relatif à la restauration et à la conservation des terrains en montagnes, voté en première lecture par le Sénat le 8 juillet 1880.
887. Reboisement des dunes.
888. Régime forestier ; renvoi. Obstacles légaux au défrichement des bois des particuliers.

872. Il existe au moins quatre systèmes généraux sur la propriété des mines ; la législation des mines, en France, en a successivement présenté les caractères dominants, mais non sans le mélange assez incohérent de conséquences dérivant, dans la même loi, de principes contraires. — 1° Sous l'ancienne monarchie, le trait principal du système suivi, non sans contestations et dissidences, était le principe de la domanialité des mines ou du droit régalien, attribuant la propriété des mines à l'État ; ce système existe encore aujourd'hui dans plus d'une législation d'Europe, surtout en Allemagne. — 2° Les vices inhérents à ce régime frappèrent l'esprit élevé de Turgot qui, moins heureux dans le choix d'une doctrine opposée, lui préféra le système du droit d'occupation ; mais, si le droit du premier occupant a pu être la règle suivie à l'origine des sociétés, Mirabeau, dans son grand discours sur la loi de 1791, a facilement démontré que ce système, qui, malgré l'autorité de son auteur, a réuni peu d'adhésions, serait destructif de toute exploitation minérale. — 3° Le système de l'accession considère le dessous du sol à toute profondeur *usque ad inferos*, et, par conséquent, le tréfonds minéral, comme une dépendance de la propriété de la surface. Tandis que le premier système exagère le droit social, celui-ci applique le droit individuel avec un absolutisme qui méconnaît à la fois l'intérêt public, les véritables limites du droit de propriété et la nature des choses. Mais ce système, comme le précédent, et plus encore, avait pour lui l'appui indirect des doctrines des physiocrates, voyant dans la terre l'unique source de la richesse, attirant aux propriétaires fonciers tous les profits en même temps que toutes les charges publiques [nos 1117 et 1253]. Aussi, bien que réfuté par Mirabeau, et quoique la loi des 12-29 juillet 1791 sur les mines revendiquât pour la nation les droits

du roi sur les mines, ce système de l'accession a laissé son empreinte sur cette loi de 1791 ; l'affirmation du droit social y devient nominale par les droits considérables et multipliés que ses dispositions confèrent aux propriétaires de la surface. — 4° Enfin le quatrième système, suivant nous le plus rationnel, considère les mines non concédées comme *res nullius* ; s'il nie le droit du propriétaire de la surface sur la mine, il ne fait pas obstacle à l'attribution à son profit à titre d'indemnité d'une redevance tréfoncière ; s'il nie le droit de propriété de l'État sur les mines et, par conséquent, leur exploitation par lui-même ou leur vente à prix d'argent, il n'exclut ni l'établissement d'un impôt sur l'exploitation minérale, ni le droit de haute police de l'État accordant les concessions au seul nom de l'intérêt public, et constituant ainsi, par l'action de l'autorité publique, la propriété de la mine.

873. Le point de départ de la loi du 21 avril 1810 sur les mines, qui régit la matière depuis plus de soixante ans, est cependant l'idée même du droit d'accession. L'exposé des motifs dit formellement, et cette pensée du législateur de 1810 ressort de l'ensemble des travaux préparatoires, que le propriétaire de la surface est également propriétaire du dessous à une profondeur illimitée.

Mais, peu fidèle à sa doctrine, le législateur de 1810, qui, pour être conséquent avec lui-même, aurait dû placer les propriétaires de la surface dans une situation au moins aussi favorable que la loi de 1791, a presque annulé leurs prérogatives. Ils n'ont plus de droit de préférence à la concession de la mine, et ne conservent qu'un droit à une redevance; de sorte qu'en réalité, c'est le droit social, par l'intervention constante de l'État, qui l'emporte sur le droit individuel dans cette loi du 21 avril 1810, dont les contradictions, émanées de systèmes divers, sont un hommage rendu à la nature même des choses et au véritable caractère de *res nullius* des mines non concédées.

874. Aussi, d'après la loi du 21 avril 1810, la règle effective de la législation en matière de mines est-elle que la propriété souterraine est réellement indépendante de la propriété superficielle; c'est une exception véritable au principe écrit dans l'article 552 du Code civil, qui réserve lui-même, dans sa disposition finale, cette grave limitation du droit de propriété : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous..... Le propriétaire » peut faire au dessous toutes les constructions et fouilles qu'il

» jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles » peuvent fournir, *sauf les modifications résultant des lois et règle-* » *ments relatifs aux mines*, et des lois et règlements de police ». Le législateur, agissant en réalité comme s'il considérait que, par sa nature, la propriété des mines n'est à personne, *res nullius*, a conféré d'une manière absolue, et dans l'intérêt général, au gouvernement le droit d'en disposer au profit de ceux qui lui offrent le plus de garanties d'une meilleure exploitation.

La nature et l'état géologique des filons ne restreignent pas non plus le droit du gouvernement dans les liens d'une prétendue indivisibilité matérielle [n° 880]; ils ne l'empêchent pas de diviser les exploitations en concessions distinctes; et, malgré le silence de l'acte de concession au profit d'un tiers, il y a de plein droit réserve au profit du propriétaire du sol des minerais en filons ou en couches situés près de la surface et susceptibles d'exploitation à ciel ouvert, pourvu que leur exploitation ne rende pas impossible celle des gîtes profonds (C. d'Ét. 6 décembre 1866, *Marie*).

875. Les substances minérales ou fossiles sont légalement classées en mines, minières et carrières. C'est aux *mines* seules que s'appliquent les principes qui viennent d'être posés, et l'article 2 de la loi du 21 avril 1810 en donne la définition. Toutefois, de ce qu'une substance, par exemple le phosphate de chaux, n'est pas comprise dans l'énumération des matières concessibles énumérées par cet article, il ne s'ensuit, ni que le préfet puisse s'abstenir de donner suite à la demande (l'article 22 de la loi de 1810 portant sans distinction que le préfet sera *tenu* de faire enregistrer la demande et d'ordonner les publications et affiches dans les dix jours), ni que le ministre ait le droit de repousser la demande en concession d'un gîte de cette nature sans commettre un excès de pouvoir (C. d'Ét. 24 janvier 1872, *Astier*). L'article 28 de la loi du 10 avril 1810 porte qu'*il sera statué définitivement sur la demande en concession par un décret délibéré en conseil d'État*, de sorte qu'au gouvernement seul en conseil d'État il appartient d'accorder ou de refuser la concession, après avoir apprécié toutes les circonstances de l'affaire, et notamment la délicate question de savoir si la substance dont la concession est demandée rentre dans la catégorie des substances concessibles.

Seront considérées comme *mines*, celles connues pour contenir en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du

bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques, du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitumes, de l'alun et des sulfates à base métallique (L. 21 avril 1810, art. 2).

876. L'étendue des pouvoirs du gouvernement en cette matière, les formes de la concession, ses effets, les droits restreints du propriétaire de la surface, l'antithèse des deux propriétés superposées mais distinctes, foncières et minières, leur nature l'une et l'autre immobilières et susceptibles d'hypothèques, résultent des textes suivants de la loi de 1810.

Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en conseil d'État (Loi du 21 avril 1810, *sur les mines*, art. 5). — Cet acte règle les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées (art. 6). — Il donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrits pour les autres propriétés, conformément au Code Napoléon et au Code de procédure civile ; toutefois une mine ne peut être vendue par lots ou partagée sans une autorisation préalable du gouvernement donnée dans la même forme que la concession (art. 7). — Les mines sont immeubles..... (art. 8). — Sont meubles les matières extraites..... (art. 9). — Le propriétaire pourra faire des recherches sans autorisation dans les diverses parties de sa propriété, mais il sera obligé d'obtenir une concession avant d'y établir une exploitation..... (art. 12). — Le gouvernement juge des motifs ou considérations d'après lesquels la préférence doit être accordée aux divers demandeurs en concession, qu'ils soient propriétaires de la surface, inventeurs ou autres..... (art. 16). — L'acte de concession fait après l'accomplissement des formalités prescrites purge, en faveur du concessionnaire, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayants droit (art. 17). — La valeur des droits résultant, en faveur du propriétaire de la surface, de l'article 6 de la présente loi, demeurera réunie à la valeur de ladite surface, et sera affectée avec elle aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire (art. 18). — Du moment où une mine sera concédée, même au propriétaire de la surface, *cette propriété sera distinguée de celle de la surface, et désormais considérée comme propriété nouvelle*, sur laquelle de nouvelles hypothèques pourront être assises, sans préjudice de celles qui auraient été ou seraient prises sur la surface et la redevance, comme il est dit à l'article précédent (art. 19).

877. En traitant des attributions du conseil de préfecture, nous avons fait connaître les réclamations dont il pouvait être saisi par application de la législation sur les mines [n°s 407 et 408], et étudié avec les développements qu'ils comportent [n°s 400 à 413] les articles 11, 43 et 44 de la loi du 21 avril 1810, révisés par la loi du 27 juillet 1880, qui consacrent, d'une part, le droit d'*occupation de la surface* nécessaire aux explorations et aux travaux des mines,

et, d'autre part, le droit à indemnité. Nous renvoyons aussi à la partie de cet ouvrage consacrée aux impôts [nos 1169 et 1170], en ce qui concerne les règles relatives à la redevance sur les mines. Nous rappelons que les articles de la loi du 21 avril 1810 modifiés par l'article unique de la loi de révision du 27 juillet 1880, sont, en totalité et y compris ceux que nous venons de rappeler, au nombre de dix, savoir les articles 11, 23, 26, 42, 43, 44, 50, 70, 81 et 82 [*voir* nos 412, 413, 879, 881 et 882].

878. La loi du 27 avril 1838, en permettant à l'administration de rendre obligatoires les travaux d'asséchement des mines en cas d'inondation, a consacré le caractère exceptionnel de cette sorte de propriété; dans un intérêt général qui le justifie, le droit de révocation de la concession est conféré au ministre par l'article 6 de cette loi.

Lorsque plusieurs mines, situées dans des concessions différentes, seront atteintes ou menacées d'une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, le gouvernement pourra obliger les concessionnaires de ces mines à exécuter en commun et à leurs frais les travaux nécessaires, soit pour assécher tout ou partie des mines inondées, soit pour arrêter les progrès de l'inondation. L'application de cette mesure sera précédée d'une enquête administrative, à laquelle tous les intéressés seront appelés, et dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique (Loi du 27 avril 1838, *relative à l'asséchement et à l'exploitation des mines*, art. 1). — A défaut de paiement (par un concessionnaire, de sa part des travaux communs d'asséchement de la mine inondée) dans le délai de deux mois à dater de la sommation qui aura été faite, la mine sera réputée abandonnée; le ministre pourra prononcer le retrait de la concession, sauf le recours au roi en son conseil d'État, par la voie contentieuse (art. 6 § 1).

879. Les minières, qui forment une création artificielle du législateur, sont définies limitativement par l'article 3 de la loi du 21 avril 1810, comme « comprenant les minerais de fer dits d'allu» vion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de » fer, les terres alumineuses et les tourbes ». Elles sont soumises à un régime moins restrictif du droit de propriété que ne l'est le régime des mines. La loi de 1810, suivant l'exemple de la loi de 1791, permit aux propriétaires du sol d'extraire dans leurs fonds tout le minerai de fer qu'ils pouvaient enlever, sans qu'il leur fût nécessaire d'obtenir à cet effet une concession du gouvernement, mais sous la condition de pourvoir aux besoins des maîtres de forges des environs; sinon ceux-ci leur étaient substi-

tués dans leurs droits, à charge de les indemniser. La loi du 9 mai 1866 vint au contraire exonérer de toute servitude les minerais de fer exploités à ciel ouvert ou par des travaux souterrains sans importance, mais en rendant concessibles les minerais exploités par des travaux souterrains réguliers. Cette loi a donné lieu à des difficultés d'application provenant en partie de la détermination des minerais concessibles et des minerais non concessibles, c'est-à-dire de la limite entre la mine et la minière. D'autre part, l'expérience de la loi de 1866 a prouvé la nécessité économique et sociale de faire disparaître dans certains cas les minières pour faire place aux mines, et de rendre concessibles, comme tous les autres minerais, les minerais situés dans le voisinage de la surface. Tel est l'objet du nouvel article 70 de la loi de 1810, révisé par la loi du 27 juillet 1880, et qui modifie ainsi l'article 2 de la loi du 9 mai 1866.

Sont également abrogés les articles 59 à 67, 79 et 80 de la même loi, ainsi que l'article 70 dans celle de ses dispositions qui, dans les cas de concession prévus par cet article, oblige le concessionnaire à fournir à certaines usines la quantité de minerai nécessaire à leur exploitation. Néanmoins, les dispositions desdits articles continueront à être applicables jusqu'au 1er janvier 1876 aux usines établies, avec permission, antérieurement à la promulgation de la présente loi (Loi du 9 mai 1866, *portant : 1° abrogation des dispositions de la loi du 21 avril 1810, relatives à l'établissement des forges, fourneaux et usines, et aux droits établis à leur profit sur les minières du voisinage; 2° modification des articles 57 et 58 de la même loi relatifs à l'exploitation des minières*, art. 2). — Les articles 57 et 58 de la même loi sont modifiés ainsi qu'il suit : — Art. 57. Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à ciel ouvert, le propriétaire est tenu, avant de commencer à exploiter, d'en faire la déclaration au préfet. Le préfet donne acte de cette déclaration, et l'exploitation a lieu sans autre formalité. Cette disposition s'applique aux minerais de fer en couches et filons, dans le cas où, conformément à l'article 69, ils ne sont pas concessibles. Si l'exploitation doit être souterraine, elle ne peut avoir lieu qu'avec une permission du préfet. La permission détermine les conditions spéciales auxquelles l'exploitant est tenu, en ce cas, de se conformer. — Art. 58. Dans les deux cas prévus par l'article précédent, l'exploitant doit observer les règlements généraux ou locaux concernant la sûreté et la salubrité publiques auxquels est assujettie l'exploitation des minières. Les articles 93 et 96 de la présente loi sont applicables aux contraventions commises par les exploitants des minières aux dispositions de l'article 57 et aux règlements généraux et locaux dont il est parlé dans le présent article (art. 3).

Lorsque le ministre des travaux publics, après la concession d'une mine de fer, interdit aux propriétaires de minières de continuer une exploitation qui ne pourrait se prolonger sans rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières, le concessionnaire de la mine est tenu d'indemniser les propriétaires des minières dans la proportion du revenu net qu'ils en tiraient. Un décret rendu en conseil d'État peut, alors même que les minières sont exploitables à ciel ouvert ou n'ont pas encore été exploitées, autoriser la réunion des minières à une mine, sur la demande du concessionnaire. Dans ce cas, le conces-

sionnaire de la mine doit indemniser le propriétaire de la minière, par une redevance équivalente au revenu net que ce propriétaire aurait pu tirer de l'exploitation et qui sera fixée par les tribunaux civils (Loi du 21 avril 1810, art. 70, modifié par la loi de révision du 27 juillet 1880).

880. La loi de 1810 réglementait non-seulement ce qui concerne les exploitations minérales de toute nature, mais encore les usines métallurgiques de divers ordres. Elle portait dans son article 73 : « Les fourneaux à fondre les minerais de fer et autres substances » métalliques, les forges et martinets pour ouvrer le fer et le » cuivre, les usines servant de patouillets et bocards, celles pour » le traitement des substances salines et pyriteuses dans lesquelles » on consomme des combustibles, ne pourront être établis que » sur une permission accordée par un règlement d'administration » publique ».

Les formalités qui devaient précéder l'émission du décret de permission étaient à très-peu près les mêmes que celles qui doivent précéder les concessions de mines. L'administration avait à examiner non-seulement si l'établissement projeté pouvait nuire aux tiers, mais en outre si les conditions dans lesquelles il devait fonctionner pouvaient en assurer l'existence. En admettant même qu'une telle immixtion ait eu sa raison d'être en 1810, ces prescriptions, qui d'ailleurs n'avaient pas en fait été suivies, ne pouvaient plus se justifier en présence des immenses développements de l'industrie métallurgique. Aussi la loi du 9 mai 1866 a dispensé les maîtres de forges de toute autorisation pour l'établissement de leurs usines en ce qui touche le point de vue métallurgique, c'est-à-dire celui de la transformation ou de l'élaboration des substances métalliques, ainsi que l'explique la circulaire du 26 juillet 1866, adressée aux préfets, pour l'exécution de cette loi, par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.

Sont abrogés les articles 73 à 78 de la loi du 21 avril 1810, ayant pour objet de soumettre à l'obtention d'une permission préalable l'établissement des fourneaux, forges et usines (Loi du 9 mai 1866, art. 1).

881. Les carrières, définies par l'article 4 de la loi de 1810 comme « renfermant les ardoises, grès, pierres à bâtir et autres, » les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, etc. », ne sont l'objet d'aucune limitation du droit de propriété, en ce sens que la concession ne leur est pas applicable, que le propriétaire seul a le droit de les exploiter, et que cette exploitation n'est soumise à aucune permission ; mais loi du 21 avril 1810 (art. 81)

les soumettait déjà à la surveillance de l'administration et aux anciens règlements ; la loi de révision du 27 juillet 1880 impose l'obligation d'une déclaration au maire, nécessaire pour mettre l'administration à même d'exercer sa surveillance ; elle substitue aussi des règlements locaux aux anciens règlements dont certaines dispositions étaient surannées.

L'exploitation des tourbières, au contraire de celle des carrières, est soumise à la nécessité d'une autorisation (art. 83 et 84).

Une ordonnance du 3 avril 1836 a prescrit certaines distances et précautions que les entrepreneurs doivent observer dans l'exploitation des carrières à ciel ouvert à l'égard des bâtiments voisins. L'autorité judiciaire est compétente pour décider qu'un entrepreneur sera tenu de s'y conformer alors que les autorités locales auraient cru pouvoir en tolérer l'inexécution, cette tolérance ne pouvant priver les particuliers du droit d'en réclamer l'observation (C. d'Ét. 1er juin 1861, annulation d'un arrêté de conflit élevé par le préfet de Maine-et-Loire).

L'exploitation trentenaire d'une carrière par un propriétaire dans les limites de son héritage, ne saurait avoir pour effet de lui faire acquérir par prescription la propriété du banc se prolongeant dans le terrain du voisin, sous prétexte qu'en matière indivisible la possession d'une partie emporte la possession du tout ; les bancs de marbre, de pierre ou de toute autre substance analogue, sont essentiellement divisibles (c. ch. req. 22 février 1875, *Galinier*). Il faudrait que le tréfonds même de la parcelle voisine eût été attaqué par l'exploitation (Lyon, 7 décembre 1866), et que la prescription de cette carrière souterraine se fût manifestée par des actes présentant les caractères exigés par l'article 2229 du Code civil, seuls opposables au propriétaire de la surface (c. ch. civ. 1er février 1832).

La propriété du tréfonds d'une ardoisière n'implique pas nécessairement la propriété de la superficie (c. cass. 7 mai 1838), et le propriétaire de la superficie peut perdre par titre ou prescription la propriété de caves ou grottes creusées au dessous lors de l'exploitation de carrières abandonnées (c. cass. 24 novembre 1869).

L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu en vertu d'une simple déclaration faite au maire de la commune et transmise au préfet. Elle est soumise à la surveillance de l'administration et à l'observation des lois et règlements. Les règlements généraux seront remplacés, dans les départements où ils sont encore en vigueur, par des règlements locaux rendus sous forme de décrets en conseil d'État (Loi du 21 avril 1810, art. 81 modifié par la loi de révision du 27 juillet 1880). — Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à

la surveillance de l'administration des mines dans les conditions prévues par les articles 47, 48 et 50 (art. 82 § 1 révisé). — Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain ou de son consentement (art. 83). — Tout propriétaire qui voudra exploiter des tourbes dans son terrain ne pourra commencer son exploitation, à peine de cent francs d'amende, sans en avoir préalablement fait la déclaration à la sous-préfecture et obtenu l'autorisation (art. 84).

882. D'après les articles 8 et 10 de la loi du 21 avril 1810, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de connaître des contraventions aux lois et règlements sur les carrières.

Toutefois des décrets spéciaux du 22 mars et du 4 juillet 1813, relatifs à l'exploitation des carrières dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise, avaient établi la compétence du conseil de préfecture dans ces départements, en ce qui touche les carrières *souterraines*, mais non pour les carrières exploitées *à ciel ouvert* (C. d'Ét. 22 juin 1850 ; 15 juin 1870, *Lafouge*). En dehors de ce cas et de cette disposition spéciale aux deux départements précités, un conseil de préfecture ne peut être compétent pour statuer sur une contravention consistant à avoir poursuivi l'exploitation d'une carrière dans la zone de protection d'une voie publique, qu'autant que celle-ci forme une dépendance de la grande voirie (C. d'Ét. 14 février 1856, *Mackensie* ; 15 juin 1870, *Lafouge*).

En ce qui concerne l'autorité judiciaire, la jurisprudence de la cour de cassation, tout en rejetant la compétence administrative (ch. crim. 19 septembre 1856, cassant jug. du trib. de police de Poitiers, *Mackensie et Brassey*), fait une distinction (ch. crim. 23 janvier 1857, cassant jug. du trib de police du canton de Saint-Georges, *même affaire*). Si l'infraction a lieu à l'occasion d'une carrière exploitée par galeries souterraines, il y a lieu à la compétence et à la pénalité correctionnelle, par application des articles 93 à 96 de la loi du 21 avril 1810, en raison de l'assimilation faite entre ces carrières et les mines par l'article 82 de cette loi ; si l'infraction se rattache à une exploitation à ciel ouvert, elle tombe sous la juridiction et la pénalité de simple police, d'après l'article 81 de la loi du 21 avril 1810, combiné avec l'article 471 n° 15 du Code pénal. Mais il faut reconnaître en fait que les abus de l'exploitation peuvent se traduire pour les carriers par des bénéfices considérables, et que les amendes de simple police sont, en ce cas, fort illusoires.

La loi du 27 juillet 1880 portant révision de la loi du 21 avril 1810 a, par un nouveau paragraphe de l'article 82, soumis les

départements de la Seine et de Seine-et-Oise au droit commun, par l'abrogation des décrets de 1813.

Dans l'intérieur de Paris, l'exploitation des carrières souterraines de toute nature est interdite. Sont abrogées les dispositions ayant force de loi des deux décrets des 22 mars et 4 juillet 1813 et du décret portant règlement général du 22 mars 1813, relatifs à l'exploitation des carrières dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise (L. 21 avril 1810, art. 82 §§ 2 et 3, révisés par la loi du 27 juillet 1880).

883. Le desséchement des marais est une mesure d'intérêt agricole destinée à augmenter le sol cultivable de la France, plutôt qu'une mesure de salubrité ; l'administration puise sous ce dernier rapport ses moyens d'action dans la loi du 11 septembre 1792, relative aux étangs nuisibles ; sous le premier elle les trouve dans la loi du 16 septembre 1807, *relative aux desséchements des marais*, dans laquelle nous avons rencontré de si nombreuses dispositions étrangères à ce titre. Les origines historiques de cette réglementation peu efficace des desséchements de marais, se trouvent dans la loi des 26 décembre 1790-5 janvier 1791 et dans les édits de l'ancienne monarchie qui, dès le temps de Henri IV, en firent une mesure du ressort de l'administration publique. La propriété des marais est gravement limitée par le droit de l'État de concéder le desséchement à des tiers ou de l'opérer par lui-même. Mais si des propriétaires isolés ou réunis en syndicat demandent à le faire, la concession, en principe, ne peut leur être refusée. La concession accordée à des tiers, particuliers ou compagnies, a pour effet de leur conférer le droit à une partie, fixée par le décret de concession, de la plus-value que créeront les travaux. Cette plus-value est déterminée par la comparaison de deux évaluations : l'une faite sur estimation de trois experts, avant le commencement des travaux ; l'autre faite également sur estimation d'experts, après l'exécution des travaux ; elle est fixée par une commission spéciale de sept membres nommés par décret.

La propriété des marais est soumise à des règles particulières ; le gouvernement ordonnera les desséchements qu'il jugera utiles ou nécessaires (Loi du 16 septembre 1807, art. 1). — Les desséchements seront exécutés par l'État ou par des concessionnaires (art. 2). — Lorsqu'un marais appartiendra à un seul propriétaire, ou lorsque tous les propriétaires seront réunis, la concession du desséchement leur sera toujours accordée, s'ils se soumettent à l'exécuter dans les délais fixés et conformément aux plans adoptés par le gouvernement (art. 3). — Lorsqu'un marais appartiendra à un propriétaire ou à une réunion de propriétaires qui ne se soumettront pas à dessécher dans les délais et selon les plans adoptés, ou qui n'exécuteront pas les conditions auxquelles ils se seront soumis ; lorsque les propriétaires ne seront pas tous réunis ; lorsque parmi les propriétaires

il y aura une ou plusieurs communes[1], la concession du desséchement aura lieu en faveur des concessionnaires dont la soumission sera jugée la plus avantageuse pour le gouvernement; celles qui seraient faites par les communes propriétaires, ou par un certain nombre de propriétaires réunis, seront préférées à conditions égales (art. 4). — Les concessions seront faites par décrets rendus en conseil d'État..... (art. 5).

884. Une loi du 28 juillet 1860, relative à la mise en valeur des marais et des terres incultes appartenant aux communes (complétée par un décret portant règlement d'administration publique du 6 février 1861), est venue pourvoir aux mêmes intérêts agricoles que la loi du 16 septembre 1807, relativement aux 58,000 hectares de marais, et aux 2,700,000 hectares de landes, terres vaines et vagues qui appartiennent en France aux communes ou sections de commune. L'idée dominante de cette loi est d'imposer aux communes propriétaires l'obligation de dessécher, assainir et mettre en valeur leurs terrains, et, à leur défaut, de permettre à l'État de le faire, en se remboursant de ses avances au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés. A ce double point de vue, il y a contrainte, et, par suite, restriction apportée à l'exercice du droit de propriété dans l'intérêt bien entendu de la commune ou section propriétaire, et dans l'intérêt général de la production du sol. Mais cette loi, applicable à la propriété communale, ne l'est pas aux particuliers. Elle généralise l'idée déjà appliquée par celle du 19 juin 1857, relative à l'assainissement et à la mise en culture des landes de Gascogne. Elle se rattache, à ce point de vue, à la grande question du partage entre habitants des biens communaux et sectionnaires, considéré comme moyen de mise en valeur[2].

En cas de refus ou d'abstention par le conseil municipal, comme en cas d'inexécution de la délibération par lui prise, un décret impérial rendu en conseil d'État, après avis du conseil général, déclare l'utilité des travaux et en règle le mode d'exécution. Ce décret est précédé d'une enquête et d'une délibération du conseil municipal prise avec l'adjonction des plus imposés (Loi du 28 juillet 1860, *relative à la mise en valeur des terres incultes appartenant aux communes*, art. 3). — Les travaux seront exécutés aux frais de la commune ou des sections propriétaires. Si les sommes nécessaires à ces dépenses ne sont pas fournies par les communes, elles seront avancées par l'État, qui se rembourse

[1] La loi du 28 juillet 1860 [n° 884] a supprimé la faculté donnée à l'administration par cette disposition de la loi de 1807 de faire exécuter par des concessionnaires le desséchement des marais communaux.

[2] *Voir* un examen plus étendu de cette loi dans notre *Traité des partages de biens communaux et sectionnaires*, pages 26, 43 à 52.

de ses avances, en principal et intérêts, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés, opérée par lot, s'il y a lieu (art. 4). — Les communes peuvent s'exonérer de toute répétition de la part de l'État, en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur. Cet abandon est fait, à peine de déchéance, dans l'année qui suit l'achèvement des travaux. Dans le cas d'abandon, l'État vend les terrains à lui délaissés, dans la forme déterminée par l'article précédent (art. 5).

885. La loi sur le reboisement des montagnes, du même jour que la précédente, 28 juillet 1860, complétée par le décret portant règlement d'administration publique du 27 avril 1861, et expliquée par l'instruction générale du 1er juin 1861, contient aussi une restriction du droit de propriété commandée par l'intérêt public, avec cette différence qu'elle atteint non-seulement les communes, mais aussi les établissements publics, et les particuliers eux-mêmes, pour lesquels la mesure devient alors une application des dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette loi n'a pas ce caractère dans sa première partie, relative au reboisement facultatif et à l'encouragement offert sous deux formes, délivrance gratuite des graines ou plants et subventions en argent, qui laissent les propriétés situées en montagne sous le régime du droit commun. La seconde partie de la loi est relative, au contraire, aux mesures de coercition nécessaires pour arriver à donner satisfaction à ce grand intérêt du reboisement des montagnes, destiné à prévenir le retour d'inondations désastreuses.

Dans le cas où l'intérêt public exige que les travaux de reboisement soient rendus obligatoires, par suite de l'état du sol et des dangers qui en résultent pour les terrains inférieurs, il est procédé dans les formes suivantes (Loi du 28 juillet 1860, *sur le reboisement des montagnes*, art. 4). — Un décret impérial rendu en conseil d'État déclare l'utilité publique des travaux, fixe le périmètre des terrains dans lesquels il est nécessaire d'exécuter le reboisement, et règle les délais d'exécution..... (art. 5). — Si les terrains compris dans le périmètre déterminé par le décret impérial appartiennent à des particuliers, ceux-ci doivent déclarer s'ils entendent effectuer eux-mêmes le reboisement, et, dans ce cas, ils sont tenus d'exécuter les travaux dans les délais fixés par le décret. En cas de refus ou d'inexécution de l'engagement pris, il peut être procédé à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en remplissant les formalités prescrites par les titres II et suivants de la loi du 3 mai 1841. Le propriétaire exproprié, en exécution du présent article, a le droit d'obtenir sa réintégration dans sa propriété, après le reboisement, à la charge de restituer l'indemnité d'expropriation et le prix des travaux, en principal et intérêts; il peut s'exonérer du remboursement du prix des travaux en abandonnant la moitié de sa propriété. Si le propriétaire veut obtenir sa réintégration, il doit en faire la déclaration à la sous-préfecture dans les cinq années qui suivront la notification à lui faite de l'achèvement des travaux de reboisement, à peine de déchéance (art. 7). — Si les communes ou établissements publics refusent

d'exécuter les travaux sur les terrains qui leur appartiennent, ou s'ils sont dans l'impossibilité de les exécuter en tout ou en partie, l'État peut soit acquérir à l'amiable la partie des terrains qu'ils ne voudront pas ou ne pourront pas reboiser, soit prendre tous les travaux à sa charge. Dans ce dernier cas, il conserve l'administration et la jouissance des terrains reboisés jusqu'au remboursement de ses avances en principal et intérêts. Néanmoins, la commune jouira du droit de pâturage sur les terrains reboisés dès qu'ils auront été reconnus défensables (art. 8). — Les communes et établissements publics peuvent dans tous les cas s'exonérer de toute répétition de l'État, en abandonnant la propriété de la moitié des terrains reboisés. Cet abandon doit être fait, à peine de déchéance, dans un délai de dix ans à partir de la notification de l'achèvement des travaux (art. 9).

886. La loi précédente ne pouvait atteindre son but sans une opération complémentaire, qui elle-même ne devait pas suffire. Pour prévenir ou diminuer les dangers des inondations, il fallait joindre le gazonnement au reboisement des montagnes, et telle a été l'œuvre de la loi du 8 juin 1864. Un règlement d'administration publique du 10 novembre 1864 a été rendu pour l'exécution combinée des deux lois des 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 ; la loi du 21 juin 1865 (art. 11 [n° 426]) n'a pas enlevé au préfet le droit que lui confère l'article 2 de la loi de 1864 de statuer sur la demande faite par une commission en substitution du gazonnement au reboisement d'une montagne (Déc. min. *Bull. off. min. int.* 1866, p. 39).

Les terrains situés en montagne et dont la consolidation est, aux termes de la loi du 28 juillet 1860, reconnue nécessaire par suite de l'état du sol et des dangers qui en résultent pour les terrains inférieurs, peuvent être, suivant les besoins de l'intérêt public, ou gazonnés sur toute leur étendue, ou en partie gazonnés et en partie reboisés, ou reboisés en totalité (Loi du 8 juin 1864, *qui complète, en ce qui concerne le gazonnement, la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes*, art. 1). — Sont applicables aux travaux de gazonnement, en ce qu'ils n'ont pas de contraire à la présente loi, les articles 1 à 8 et l'article 11 de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes. Toutefois, à l'égard des terrains compris dans les périmètres de reboisement obligatoire antérieurement à la promulgation de la présente loi, l'administration des forêts est autorisée, après avis conforme du conseil municipal des communes intéressées, à substituer des travaux de gazonnement aux travaux de reboisement, dans la mesure qu'elle jugera convenable. Les communes, les établissements publics et les particuliers peuvent provoquer cette substitution. En cas de refus de la part de l'administration des forêts, il sera statué par le préfet, en conseil de préfecture, après l'accomplissement des formalités ordonnées par les n°s 3 et 4 du deuxième paragraphe de l'article 5 de la loi du 28 juillet 1860. La décision du préfet peut être déférée au ministre des finances, qui statuera après avoir pris l'avis de la section des finances du conseil d'État (art. 2). — Les communes et les établissements publics peuvent, dans tous les cas, s'exonérer de toute répétition de l'État, en abandonnant la jouissance de moitié au plus des terrains gazonnés, pendant tout le temps nécessaire pour

couvrir l'État, en principal et en intérêts, des avances qu'il aura faites pour travaux utiles, ou, à leur choix, par l'abandon de la propriété d'une partie de ces terrains, laquelle ne pourra jamais en excéder le quart; le tout à dire d'experts (art. 3). — Les travaux et mises en défends ne peuvent avoir lieu simultanément, dans chaque commune, que sur le tiers au plus, en superficie des terrains à gazonner qui lui appartiennent, à moins qu'une délibération du conseil municipal n'autorise les travaux sur une étendue plus considérable (art. 4). — Le propriétaire exproprié en exécution de la présente loi a le droit d'obtenir sa réintégration dans sa propriété, après le gazonnement, à la charge de restituer l'indemnité d'expropriation et le prix des travaux en principal et intérêts. Il peut s'exonérer du remboursement du prix des travaux en abandonnant le quart de sa propriété (art. 5).

886 *bis.* Le Sénat a voté en première lecture, dans sa séance du 8 juillet 1880, un projet de loi[1] relatif à la restauration et à la con-

[1] Projet de loi *relatif à la restauration et à la conservation des terrains en montagnes*, voté par le Sénat (en première lecture) dans ses séances des 5 et 8 juillet 1880. — Art. 1er. Il est pourvu à la restauration et à la conservation des terrains en montagnes, soit au moyen des travaux exécutés par l'État ou les propriétaires avec subvention de l'État, soit au moyen des mesures de protection, conformément aux dispositions de la présente loi. — Titre Ier. *Du reboisement et du gazonnement.* — Chapitre Ier. *Travaux obligatoires.* — Art. 2. L'utilité publique des travaux de consolidation ou de gazonnement, rendus nécessaires par la dégradation du sol, et des dangers nés et actuels, ne peut être déclarée que par une loi. La loi fixe le périmètre des terrains sur lesquels des travaux de restauration doivent être exécutés. Elle est précédée : 1° d'une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées ; 2° d'une délibération des conseils municipaux de ces communes; 3° de l'avis du conseil d'arrondissement et de celui du conseil général; 4° de l'avis d'une commission spéciale, composée : du préfet ou de son délégué, président, avec voix prépondérante ; d'un membre du conseil général et d'un membre du conseil d'arrondissement, délégués pour un an par leur conseil respectif et toujours rééligibles ; de deux propriétaires de la commune intéressée, désignés dans les mêmes conditions par le conseil municipal, avec l'adjonction des plus imposés; d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, d'un agent forestier, ces deux derniers membres nommés par le préfet. Le procès-verbal de reconnaissance des terrains, le plan des lieux, et l'avant-projet des travaux proposés par l'administration des forêts, restent déposés à la mairie pendant l'enquête, dont la durée est fixée à trente jours. Ce délai court du jour de la signification de l'arrêté préfectoral, qui prescrit l'ouverture de l'enquête et la convocation du conseil municipal. — Art. 3. La loi est publiée et affichée dans les communes intéressées; un duplicata du plan du périmètre est déposé à la mairie de chacune d'elles. Le préfet fait, en outre, notifier aux communes, aux établissements publics et aux particuliers un extrait du projet et du plan contenant les indications relatives aux terrains qui leur appartiennent. — Art. 4. Dans le périmètre fixé par la loi, les travaux de restauration seront exécutés par les soins de l'administration et aux frais de l'État, qui, à cet effet, devra acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation, les terrains reconnus nécessaires. Dans ce dernier cas, il sera procédé,

servation des terrains en montagnes, destiné à remplacer les deux lois précédentes. Les vicissitudes de ce projet de loi, les graves débats auxquels il donne lieu, prouvent à la fois l'importance et la difficulté de l'œuvre tentée par les lois de 1860 et de 1864 Dès le 11 avril 1876, alors que l'administration forestière faisait encore partie du ministère des finances, le gouvernement avait saisi la Chambre des députés d'un premier projet de loi qui fusionnait et révisait les deux lois sur le reboisement et le gazonnement des montagnes; d'une part, l'insuffisance des subventions pour prévenir ou arrêter par des travaux facultatifs la dégradation du sol,

dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841, à l'exception de celles qu'indiquent les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du titre II, et qui sont remplacées par celles des articles 2 et 3 de la présente loi. Toutefois les propriétaires, les communes et les établissements publics pourront conserver la propriété de leurs terrains, s'ils parviennent à s'entendre avec l'État avant la décision du jury, et s'engagent à exécuter dans le délai à eux imparti, avec ou sans indemnité, aux clauses et conditions stipulées entre eux, les travaux de restauration qui leur seront indiqués, et à pourvoir à leur entretien sous le contrôle et la surveillance de l'administration forestière. Ils pourront, à cet effet, constituer des associations syndicales, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865. — Chapitre II. *Travaux facultatifs.* — Art. 5. Dans les pays de montagnes, en dehors même des périmètres établis, conformément aux dispositions qui précèdent, des subventions continueront à être accordées aux communes, aux associations pastorales et fruitières, aux établissements publics et aux particuliers, à raison des travaux entrepris par eux pour l'amélioration et la consolidation du sol. Ces subventions consisteront, soit en délivrance de graines ou de plants, soit en argent, soit en travaux. Les conditions auxquelles sera soumise l'obtention de ces subventions seront déterminées par le règlement d'administration publique, rendu en exécution de la présente loi. — Art. 6. Le paragraphe 1er de l'article 224 du Code forestier, qui autorise le défrichement des jeunes bois pendant les vingt premières années, après leurs semis ou plantations, n'est applicable dans aucun cas aux reboisements effectués avec subvention ou primes accordées par l'État en exécution de la présente loi. Mais les bois ainsi créés bénéficient, sans exception, des dispositions de l'article 226 du Code forestier et sont exempts d'impôts pendant trente ans. — Titre II. *De la mise en défends.* — Art. 7. L'administration forestière devra requérir, soit sur la demande des communes, soit d'office, la mise en défends des terrains et pâturages en montagnes appartenant aux communes, aux établissements publics et aux particuliers, toutes les fois que le ravinement ou la dégradation du sol nécessiteront cette mesure. — Art. 8. Après délibération des conseils municipaux des communes intéressées et avis de la commission spéciale, instituée par l'article 2 de la présente loi, le préfet statuera en conseil de préfecture dans le mois qui suivra la notification des pièces aux communes, aux établissements publics en la personne de leurs représentants, et aux particuliers avec mise en demeure de fournir leurs observations. — Art. 9. L'arrêté du préfet déterminera la nature, la situation et les limites des terrains à interdire. Il fixera, en outre, la durée de la

et d'autre part les difficultés presque insurmontables et les dangers de la prise de possession des terrains des communes pour les assujettir à des travaux obligatoires, étaient démontrés par l'expérience et les plaintes générales des populations pastorales. Ce premier projet de loi révisant les lois de 1860 et de 1864 fut adopté par la Chambre des députés le 22 février 1877 et déposé au Sénat le 1er mars suivant. Mais dans la séance du Sénat du 26 mai 1879, au moment où le rapport de la commission sénatoriale venait d'être déposé, le gouvernement, par l'organe du ministre de l'agriculture et du commerce, vint communiquer deux décrets ordonnant

mise en défends, sans qu'elle puisse excéder dix ans, et le délai pendant lequel les parties intéressées pourront procéder aux règlements amiables de l'indemnité annuelle à accorder au propriétaire pour privation de jouissance. A l'expiration des dix ans, l'administration, si elle le juge nécessaire, pourra renouveler l'interdiction, en se conformant aux prescriptions de l'article 8, sauf le droit pour les parties d'en demander la mainlevée à toute époque, en remplissant les mêmes formalités. En cas de désaccord sur le chiffre de l'indemnité, il y sera statué par le conseil de préfecture, après expertise contradictoire s'il y a lieu. — Art. 10. Deux parts seront faites de l'indemnité accordée aux communes. L'une représentera la perte éprouvée par elles à raison de la suspension de l'exercice de leur droit d'amodier les pâturages ou de les soumettre à des taxes locales, et l'autre la perte supportée par les habitants pour privation de leurs droits de dépaissance. La première portion de cette indemnité sera versée dans la caisse municipale, et l'autre répartie entre les habitants portés au rôle sur les terrains interdits. — Art. 11. Pendant la durée de la mise en défends, l'État pourra exécuter sur les terrains interdits tels travaux que bon lui semblera pour parvenir plus rapidement à la consolidation du sol, sans qu'il puisse, à l'expiration du délai fixé par l'arrêté préfectoral, exiger du propriétaire une indemnité quelconque à raison des améliorations que les travaux auront procurées à sa propriété. — Art. 12. Les parties intéressées pourront déférer au ministre l'arrêté préfectoral qui aura statué sur une demande de mise en défends, et se pourvoir au conseil d'État contre l'arrêté du conseil de préfecture qui aura fixé l'indemnité due pour privation de jouissance. Devant le conseil d'État, il sera procédé sans frais, dans les mêmes formes et délais qu'en matière de contributions publiques. — Art. 13. Les délits commis sur les terrains mis en défends seront constatés et poursuivis comme ceux commis dans les bois soumis au régime forestier. Il sera procédé à l'exécution des jugements conformément aux articles 209, 211, 212 et aux §§ 1er et 2 de l'article 210 du Code forestier. — Titre III. *De la réglementation des pâturages.* — Art. 14. Dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, et à l'avenir avant le 1er janvier de chaque année, les communes dont les noms sont inscrits au tableau annexé au règlement d'administration publique prévu par l'article 20 devront transmettre au préfet du département un règlement indiquant la nature et les limites des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces de bestiaux et le nombre des têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage, ainsi que les autres conditions relatives à son exercice. — Art. 15. Ces règlements, s'ils ne

le retrait du projet de loi et son remplacement par un projet nouveau, qui fut immédiatement renvoyé à la même commission. Cette commission, dans son nouveau rapport déposé dans la séance du Sénat du 8 juin 1880, a elle-même apporté de profondes modifications au projet gouvernemental, dans la pensée d'ériger un système définitif et complet de conservation et de restauration des montagnes ravagées par les torrents qui vont ensuite ensevelir et dévaster les plaines. L'administration forestière et une commission supérieure des eaux instituée par le ministre des travaux publics, ayant par conséquent pour mission de rechercher et d'indiquer

donnent lieu à aucune contestation dans le mois de la date du récépissé de la délibération du conseil municipal, seront rendus exécutoires par le préfet.—Art. 16. Les contraventions aux règlements de pâturage intervenues dans les conditions fixées par les articles ci-dessus seront constatées et poursuivies dans les formes prescrites par les articles 137 et suivants du Code d'instruction criminelle, et au besoin par tous les officiers de police judiciaire. Les contrevenants seront passibles des peines portées par les articles 471 du Code pénal et 474 en cas de récidive, modifiées, s'il y a lieu, par l'application de l'article 463.—Art. 17. Si, à l'expiration du délai fixé par l'article 7, les communes n'ont pas soumis à l'approbation du préfet le projet de règlement prescrit par le même article, il y sera pourvu d'office par le préfet, après avis d'une commission spéciale composée du secrétaire général ou du sous-préfet président, du conseiller général, du conseiller d'arrondissement du canton, ou du plus âgé d'entre eux, du maire de la commune intéressée et de l'agent forestier local. Il en sera de même dans le cas où les communes n'auraient pas consenti à modifier le règlement proposé par elles, conformément aux observations de l'administration.—Titre IV. *Dispositions transitoires.*—Art. 18. Les lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864 sont abrogées. Dans les trois ans, à partir de la promulgation de la présente loi, l'administration devra traiter avec les communes, les établissements publics et les particuliers pour l'acquisition de tout ou partie des anciens périmètres de gazonnement et de reboisement, et le recouvrement des créances qui pourraient exister au profit de l'État, par suite de l'exécution de ces deux lois; il en sera rendu compte aux Chambres. A l'expiration de ce délai, les propriétaires, communes, établissements publics et particuliers rentreront dans la pleine possession et jouissance des anciens périmètres décrétés, et ne pourront en être dépossédés de nouveau qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par la présente loi. Dans la fixation de l'indemnité due à raison de l'expropriation des terrains, il sera tenu compte à l'État de la plus-value des travaux déjà effectués par lui.—Art. 19. Dans les communes assujetties à l'application de la présente loi, les gardes domaniaux appelés à veiller à l'exécution et à la conservation des travaux dans les périmètres de reboisement et de gazonnement seront chargés en même temps de la constatation des infractions aux mises en défends et aux règlements sur les pâturages, et de la surveillance des bois communaux, de manière que, pour le tout, il n'y ait désormais qu'un seul service entièrement à la charge de l'État.—Art. 20. Un règlement d'administration publique déterminera les dispositions à prendre pour l'application de la présente loi.

les moyens les plus propres à prévenir ou à restreindre les inondations, ont apporté le concours de leurs études, et l'accord s'est fait sur les principes entre le gouvernement et la commission, en laissant subsister des divergences sur leur application.

Il est reconnu que les causes de destruction proviennent du déboisement des montagnes et de l'abus du pâturage, et que pour éteindre les torrents il importe plus de couronner leurs sources de bois et d'herbe que d'endiguer leur cours inférieur; en conséquence, le but à atteindre consiste à reconstituer la végétation forestière ou gazonnante partout où elle a disparu et à la conserver partout où elle existe, pour en prévenir la destruction par le déboisement et l'abus du pâturage.

Le nouveau projet de loi, qui vient d'être rapporté en note, et voté par le Sénat, en première lecture, dans sa séance du 8 juillet 1880, cherche la solution de cet important et difficile problème dans un ensemble de mesures réparties dans les quatre titres du projet de loi. Les articles 1 et 2, qui divisaient le gouvernement et la commission, ont donné lieu, dans les séances du Sénat des 1, 2, 5, 6 et 8 juillet 1880, à de vifs débats qui ont abouti à des majorités de quelques voix seulement, et sont de nature à se renouveler encore dans l'une ou l'autre chambre. L'article 1er du projet de la commission était conçu de la manière suivante : « Lorsque l'intérêt public exige qu'il soit pris des me-» sures de restauration, de préservation, ou de conservation en » montagne, il y est pourvu à l'aide du reboisement, du gazonne-» ment, de la mise en défends et de la réglementation des pâtu-» rages. » Il a été rejeté et le Sénat a adopté l'article 1er du projet gouvernemental, tel que nous le reproduisons en note. C'est au contraire l'article 2 du projet de la commission qui l'a emporté sur le projet du gouvernement, en décidant que les travaux obligatoires de reboisement ne pouvaient pas être déclarés d'utilité publique par décret rendu en conseil d'État, mais seulement par une loi [n° 814].

Voici du reste l'économie générale du projet de loi : « Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 traitent de la restauration des montagnes à l'aide des travaux de reboisement et de gazonnement exécutés par l'État à ses frais, après expropriation pour cause d'utilité publique, et de ceux qui peuvent être entrepris par les communes, les établissements publics et les particuliers, avec des subventions en argent, en nature ou en travaux; ces articles forment le titre Ier, ainsi consacré aux mesures de protection. Les titres suivants sont con-

sacrés aux mesures de conservation, la mise en défends et la réglementation des pâturages. Le titre II (articles 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13) organise la mise en défends; le droit d'interdire les pâturages dont la dégradation commande le repos n'appartient dans chaque département qu'au préfet, après une procédure déterminée, et donne lieu à une indemnité, pour privation de jouissance, à fixer par le conseil de préfecture (art. 9 et 12). La mise en défends pendant sa durée équivaut d'ailleurs à la soumission au régime forestier, et entraîne en cas d'infraction les mêmes peines que pour les délits commis dans les bois. Le titre III (articles 14 à 17) est relatif à la réglementation des pâturages, et consacre à cet égard le droit des conseils municipaux. Dans la séance du Sénat du 8 juillet, la commission et le gouvernement sont tombés d'accord sur la nécessité de modifier l'article 14, en renvoyant au règlement d'administration publique prévu par l'article 20 le tableau des communes dans lesquelles les conseils municipaux devront chaque année soumettre au préfet des règlements de pâturages sur les biens communaux.

887. En vertu du décret du 14 décembre 1810 (non inséré au *Bulletin des lois* et seulement adressé aux préfets des départements maritimes par une circulaire du directeur général des ponts et chaussées, le comte Molé, en date du 11 février 1811), l'État peut opérer d'office le reboisement des dunes mobiles, afin de les fixer et de les empêcher d'envahir le pays. Cet intérêt de salut public a fait soumettre les propriétés particulières elles-mêmes à ce droit de l'État, qui, en vertu de l'article 5 du décret, fait par lui-même les travaux d'ensemencement, en cas de refus ou d'impuissance de les exécuter de la part des propriétaires. L'État, sans être assujetti au paiement d'aucune indemnité, conserve l'administration et la jouissance des terrains, jusqu'au complet recouvrement de ses avances en principal et intérêts; le propriétaire rentre alors en possession de son fonds, à la charge d'entretenir convenablement les plantations existantes.

Il résultait déjà d'une ordonnance royale du 31 janvier 1839 qu'au fur et à mesure que les dunes, plantées en pins maritimes, pouvaient se passer des soins de l'administration des ponts et chaussées chargée du reboisement primitif, elles étaient remises à l'administration des forêts et soumises au régime forestier; après la coupe, c'était encore l'administration des forêts qui était chargée du repeuplement du terrain par le semis naturel. Les dispositions

de cette ordonnance ont été étendues par un décret du 29 avril 1862, article 2, en ce sens que le reboisement primitif est également confié à l'administration forestière, en vertu de ce texte nouveau, contrairement aux prescriptions du décret de 1810 qui en chargeait l'administration des ponts et chaussées. En conséquence, cette attribution a passé du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, entre les mains du ministre des finances.

Une loi moins rigoureuse pour la propriété privée, qui serait destinée à favoriser l'ensemencement des dunes mobiles et à venir en aide à leurs propriétaires, a été souvent sollicitée. En 1860, au sein du Corps législatif, et à l'occasion d'un amendement produit par des députés du département de la Charente-Inférieure qui possède sur ses côtes des dunes très-étendues, les commissaires du gouvernement parurent reconnaître que cette innovation suivrait la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes. Mais le ministère des finances, imitant depuis 1862 l'exemple du ministère de l'agriculture qui avait possédé jusque-là cette attribution, a persisté dans l'application du décret de 1810. L'ancien sénat, sur un rapport défendant énergiquement les dispositions de ce décret, a, dans la séance du 28 avril 1863 (*Moniteur* du 29), écarté par l'ordre du jour une pétition dirigée contre lui.

Considérant qu'il importe, dans l'intérêt public, d'établir l'unité de direction dans les services qui se rattachent au régime forestier..... — Art. 2. Les travaux de fixation, d'entretien, de conservation et d'exploitation des dunes sur le littoral maritime sont placés dans les attributions de notre ministre des finances et confiés à l'administration des forêts (Décret du 29 avril 1862).

888. La propriété forestière, aux mains des communes et des établissements publics, même lorsqu'elle est indivise avec des particuliers, subit une entrave justifiée par l'intérêt général de la conservation des bois et forêts, dans son assujettissement comme les bois de l'État *au régime forestier* (dont nous ferons connaître, nos 1020 à 1023, les principaux traits ainsi que l'existence de la *servitude de martelage* qui en dérive). En outre, le droit de propriété subit dans la législation relative au *défrichement des bois des particuliers* une grave restriction, commandée par le besoin d'assurer la production et l'entretien des sources et cours d'eau, et d'opposer un obstacle aux inondations torrentielles. La loi du 18 juin 1859 a modifié sur ce point, dans un sens moins rigoureux, les dispositions transitoires du titre XV du Code forestier qui avaient

été jusque-là l'objet de prorogations successives. Nous reproduisons les parties des articles modifiés du Code forestier qui formulent, dans l'état actuel de la législation, cette exception au droit de propriété. En conséquence de cette loi, un décret impérial du 22 novembre 1859 a modifié le titre XII de l'ordonnance du 1er août 1827 rendue pour l'exécution du Code forestier, et une circulaire en date du 26 novembre 1859 a été adressée par le directeur général des forêts aux conservateurs pour l'application de ce décret.

Aucun particulier ne peut user du droit d'arracher ou défricher ses bois qu'après en avoir fait la déclaration à la sous-préfecture, au moins quatre mois d'avance, durant lesquels l'administration peut faire signifier au propriétaire son opposition au défrichement..... Le préfet en conseil de préfecture donne son avis sur cette opposition. L'avis est notifié à l'agent forestier du département ainsi qu'au propriétaire des bois, et transmis au ministre des finances, qui prononce administrativement, la section des finances du conseil d'État préalablement entendue. Si, dans les six mois qui suivront la signification de l'opposition, la décision du ministre n'est pas rendue et signifiée au propriétaire des bois, le défrichement peut être effectué (Code forestier, art. 219). — L'opposition au défrichement ne peut être formée que pour les bois dont la conservation est reconnue nécessaire : 1° au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ; 2° à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; 3° à l'existence des sources et cours d'eau ; 4° à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des sables ; 5° à la défense du territoire dans la partie de la zone frontière qui sera déterminée par un règlement d'administration publique [n° 387] ; 6° à la salubrité publique (art. 220). — En cas de contravention à l'article 219, le propriétaire est condamné à une amende calculée à raison de cinq cents francs au moins et de quinze cents francs au plus par hectare de bois défriché. Il doit, en outre, s'il en est ainsi ordonné par le ministre des finances, rétablir les lieux défrichés en nature de bois dans un délai qui ne peut excéder trois années (art. 221). — Sont exceptés des dispositions de l'article 219 : 1° les jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation ; 2° les parcs ou jardins clos ou attenant aux habitations ; 3° les bois non clos, d'une étendue au-dessous de dix hectares ou lorsqu'ils ne font pas partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de dix hectares ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne (art. 224).

§ IV. — Propriété littéraire, artistique, et industrielle.

889. Caractères particuliers de cette propriété ; systèmes divers.
890. *Propriété littéraire* ; sa réglementation par les lois de 1793, 1810, 1844 et 1854.
891. Loi du 14 juillet 1866 sur les droits des héritiers et ayants cause des auteurs.
892. Peines de la contrefaçon ; non applicables à la reproduction des actes officiels et publics ; droits de propriété littéraire pouvant appartenir à l'État.

889. Le caractère distinctif de la propriété appliquée aux œuvres de l'esprit, aux arts et aux inventions industrielles, est de consister dans le droit de reproduction et d'exploitation. Son exercice met l'intérêt général en lutte avec le droit individuel, par suite des difficultés relatives à la transmission d'un droit de cette nature qui se subdiviserait à l'infini à chaque génération, et surtout parce que le suprême intérêt de l'humanité exige la reproduction et la circulation sans entraves des œuvres de la pensée. Cette situation exceptionnelle explique la réglementation spéciale, en dehors du droit commun de la propriété, que ce droit a reçue de la loi. Il existe toutefois trois théories : — 1° négation complète du droit de propriété littéraire, artistique et industrielle, et, par suite, absorption pure et simple et immédiate de l'œuvre ou de l'invention dans ce qu'on a appelé à tort le *domaine public*, par le seul fait de leur publication ; — 2° assimilation de ce droit à celui qui repose sur les choses corporelles et incorporelles, et, par suite, propriété perpétuelle au profit de l'auteur et de ses représentants ; — 3° reconnaissance de la propriété littéraire, artistique et industrielle, en la laissant, par rapport à la propriété de droit commun, dans un état d'infériorité qui a pour conséquence capitale la durée temporaire et limitée du droit, et son assujettissement à certaines conditions administratives.

Ce dernier système, qui a paru concilier l'intérêt social et le droit des auteurs et inventeurs, est celui que mettent en œuvre avec des nuances, en France et dans presque tous les États de l'Eu-

rope et de l'Amérique, les législations positives sur la propriété littéraire et artistique et celles sur les brevets d'invention. Mais ce système comporte lui-même des degrés divers, selon que la durée temporaire, donnée au droit de propriété par la loi, est plus ou moins longue : de sorte que la législation française a pu être l'objet de modifications très-graves, par le seul fait de la prolongation du droit, sans abdiquer ce troisième système.

Nous allons traiter successivement : 1° de la propriété littéraire [nos 890 à 892]; 2° de la propriété artistique [n° 893], en faisant observer que, dans l'état actuel de la législation, elle est soumise aux mêmes lois que la propriété littéraire; et 3° de la propriété industrielle envisagée au point de vue de ses diverses formes. Mais nous ne pourrons donner sur ces graves et intéressants sujets que des notions générales et sommaires, parce qu'ils ne tiennent en réalité au droit administratif que par la théorie du droit de propriété [nos 804 et 805] et de ses restrictions, et, dans certains cas, par l'accomplissement de conditions administratives.

890. *Propriété littéraire.* — La réglementation de la propriété littéraire et artistique, qui forme un ensemble de lois successives, se modifiant ou se complétant les unes les autres, a pour base la loi du 19 juillet 1793, relative aux droits de propriété des auteurs d'écrits en tout genre, des compositeurs de musique, des peintres et des dessinateurs. Cette loi reconnaît à l'auteur seul un droit absolu sur son œuvre pendant sa vie; elle limitait à dix ans le droit de ses héritiers ou de ses cessionnaires après sa mort. Il y avait dans cette loi une lacune regrettable au détriment de la veuve et des héritiers en ligne directe, laissés sur la même ligne que tous héritiers ou cessionnaires. Les lois ci-dessous reproduites de 1810, 1844 et 1854, ont eu pour objet de remédier à cet injuste oubli, en étendant successivement le droit de la descendance directe de l'auteur jusqu'à trente ans à partir de son décès ou du décès de sa veuve, si elle a survécu. Mais, le décret de 1810 et la loi de 1854 ayant omis de mentionner les cessionnaires, il en résultait que l'auteur célibataire était resté sous l'empire de la loi de 1793, qui restreint à dix ans après sa mort le droit de propriété laissé par lui à ses héritiers, ou concédé par lui à son éditeur ; la durée du droit fixée à cinquante années au profit des enfants paraissait en outre enfermée dans des limites trop étroites.

Les auteurs d'écrits en tout genre, les compositeurs de musique, les peintres et dessinateurs qui feront graver des tableaux ou dessins, jouiront durant

leur vie entière du droit exclusif de vendre, faire vendre, distribuer leurs ouvrages dans le territoire de la République et d'en céder la propriété en tout ou en partie (Loi du 19 juillet 1793, art. 1). — Le droit de propriété est garanti à l'auteur et à sa veuve pendant leur vie, si les conventions matrimoniales de celle-ci lui en donnent le droit, et à leurs enfants pendant vingt ans (Décret du 5 février 1810, *contenant règlement sur l'imprimerie et la librairie*; titre VI, *De la propriété littéraire et de sa garantie*, art. 39). — Les auteurs, soit nationaux, soit étrangers, de tout ouvrage imprimé ou gravé, peuvent céder leur droit à un imprimeur ou libraire, ou à toute autre personne qui est alors substituée en leur lieu et place, pour eux ou leurs ayants cause, comme il est dit à l'article précédent (*Id.*, art. 40). — Les veuves et les enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques auront à l'avenir le droit d'en autoriser la représentation et d'en conférer la jouissance pendant vingt ans, conformément aux dispositions des articles 39 et 40 du décret impérial du 5 février 1810 (Loi du 3 août 1844, *relative au droit de propriété des veuves et des enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques*, article unique). — Les veuves des auteurs, des compositeurs et des artistes jouiront, pendant leur vie, des droits garantis par les lois des 13 janvier 1791 et 19 juillet 1793, le décret du 5 février 1810, la loi du 3 août 1844 et les autres lois ou décrets sur la matière. La durée de la jouissance accordée aux enfants par ces mêmes lois et décrets est portée à trente ans, à partir soit du décès de l'auteur, compositeur ou artiste, soit de l'extinction des droits de la veuve (Loi du 8 avril 1854, *sur le droit de propriété garanti aux veuves et aux enfants des auteurs, des compositeurs et des artistes*, article unique).

891. L'insuffisance de cette législation était généralement reconnue, et le gouvernement, depuis plusieurs années, avait déjà pris l'initiative d'une réglementation nouvelle ; un décret du 28 décembre 1861 avait institué, sous la présidence du ministre d'État, une commission chargée « de préparer un projet de loi pour réglementer la propriété littéraire et artistique, et coordonner » dans un code unique la législation spéciale ». Les travaux de cette commission avaient été inaugurés par un remarquable discours (inséré au *Moniteur* du 22 janvier 1862), dans lequel le comte Walewski posait la question de la manière suivante : « Trois systèmes se trouvent en présence : le régime actuel, l'extension de » la durée des droits à cinquante ans, enfin la perpétuité ». Ce dernier système se subdivise lui-même : en celui de la *perpétuité avec le droit commun* et celui de la *perpétuité avec redevance ou toute autre réglementation spéciale*. C'est cette dernière opinion qui l'emporta au sein de cette commission, et il en sortit en 1863 un projet de loi complet qui affirmait la perpétuité de la propriété littéraire, mais qui lui donnait une réglementation spéciale, savoir : cinquante ans de pleine jouissance pour l'auteur et ses héritiers, puis une redevance indéfinie fixée à 5 % sur le prix des repro-

ductions d'œuvres intellectuelles. Mais ce système de la perpétuité avec la redevance a échoué devant le conseil d'État, qui lui a substitué un projet de loi, maintenant la *temporanéité* du droit des auteurs et de leurs ayants cause, en l'étendant d'une manière plus équitable, projet qui, modifié lui-même d'un commun accord par la commission du Corps législatif et le conseil d'État, devint la loi du 14 juillet 1866. Au lieu de « coordonner dans un code unique » la législation spéciale » conformément aux vœux du décret du 28 décembre 1861, cette loi s'est bornée à étendre à cinquante années le droit des héritiers, successeurs, donataires ou légataires, et des veuves des auteurs, compositeurs ou artistes. Il faut toutefois remarquer que cette loi évite d'employer, soit dans son intitulé, soit dans son texte, les expressions de *propriété littéraire* et de *droit de propriété*, employées dans les lois antérieures, dont les dispositions doivent être combinées avec cette dernière loi. Le rapport fait au nom de la commission du Corps législatif expose de la manière suivante la diversité des opinions produites et la portée de la loi : « Voici comment se sont partagées les opinions » au sein de la commission : 1° trois membres se sont prononcés » pour la perpétuité spécialement réglementée ; 2° deux membres » pour la perpétuité sous l'empire du droit commun ; 3° enfin » quatre membres pour la temporanéité avec réglementation » spéciale. Il faut ajouter que toutes les opinions, divergentes sur » les principes, se réunissaient pour accepter, à un titre ou à un » autre, et sauf amendement, l'amélioration incontestable réa- » lisée par le projet dans la situation des auteurs et des ar- » tistes..... En ce qui touche les principes, l'adoption du projet » n'est donc autre chose qu'une trêve sous les armes. Dans la » pensée de la commission, elle n'est pour personne ni une vic- » toire ni une défaite. »

La prolongation de la durée des droits d'auteur résultant de la loi du 14 juillet 1866 ne profite pas au cessionnaire qui a acquis purement et simplement, sans qu'il ait rien stipulé relativement à l'extension éventuelle du droit cédé, la propriété et la reproduction d'une œuvre d'art sous l'empire de la législation antérieure ; cette prolongation constitue, dans ce cas, un droit resté dans la succession de l'auteur et bénéficie à ses seuls héritiers (c. c. ch. civ. 28 mai 1873, *Pradier fils* c. *Susse*).

La durée des droits accordés par les lois antérieures aux héritiers, successeurs irréguliers, donataires ou légataires des auteurs, compositeurs ou artistes, est portée à cinquante ans à partir du décès de l'auteur. Pendant cette période de cinquante ans, le conjoint survivant, quel que soit le régime matrimonial,

et indépendamment des droits qui peuvent résulter, en faveur de ce conjoint, du régime de la communauté, a la simple jouissance des droits dont l'auteur prédécédé n'a pas disposé par acte entre vifs ou par testament. Toutefois, si l'auteur laisse des héritiers à réserve, cette jouissance est réduite, au profit de ces héritiers, suivant les proportions et distinctions établies par les articles 913 et 915 du Code Napoléon. Cette jouissance n'a pas lieu lorsqu'il existe, au moment du décès, une séparation de corps prononcée contre ce conjoint; elle eesse au cas où le conjoint contracte un nouveau mariage. Les droits des héritiers à réserve et des autres héritiers ou successeurs, pendant cette période de cinquante ans, restent d'ailleurs réglés conformément aux prescriptions du Code Napoléon. Lorsque la succession est dévolue à l'État, le droit exclusif s'éteint, sans préjudice des droits des créanciers et de l'exécution des traités de cession qui ont pu être consentis par l'auteur ou par ses représentants (Loi du 14 juillet 1866, *sur les droits des héritiers et des ayants cause des auteurs*, art. 1). — Toutes les dispositions des lois antérieures contraires à celles de la loi nouvelle sont et demeurent abrogées (art. 2).

892. La violation du droit d'auteur constitue le délit de *contrefaçon*, et les dispositions du Code pénal qui le punissent forment la garantie et la sanction du droit de propriété littéraire et artistique (C. p. art. 425, 426, 427, 428 et 429) ; toutefois cette sanction est subordonnée à la condition du dépôt préalable prescrit par la loi de 1793 (art. 6), lequel, en fait, est effectué par l'administration à l'aide des exemplaires qui doivent être déposés par l'imprimeur avant la publication, aux termes de la loi du 21 octobre 1814 sur la presse [nos 762 et suiv.].

Un décret du 28 mars 1852, qui a déclaré ces dispositions applicables aux ouvrages publiés en pays étrangers, par des Français ou des étrangers, a été le point de départ d'un grand nombre de traités spéciaux entre la France et les puissances étrangères pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique; le plus utile peut-être de tous ces actes diplomatiques est la convention du 1er mai 1861, conclue avec le gouvernement belge. Un décret du 29 avril 1854 a fixé à 50 centimes le droit auquel sont soumis les certificats destinés à constater, dans cette hypothèse, le dépôt légal des livres, gravures, lithographies, compositions musicales, etc., effectué dans les chancelleries diplomatiques et consulaires.

L'État, un département, une commune, un établissement public peuvent, comme un simple particulier, avoir sur un ouvrage un droit de propriété littéraire garanti par les peines de la contrefaçon; mais ils n'ont point ce droit sur les documents qu'ils livrent à la publicité dans un intérêt purement administratif et dont il est d'intérêt public d'augmenter la publicité, tels que la

série de prix [n° 319] des travaux de la ville de Paris (trib. de la Seine, 10 février 1875, *Cosse et Marchal*), et le bulletin du prix-courant des marchandises rédigé et publié par les courtiers de commerce d'une ville, qui ne peut être considéré comme un écrit susceptible de propriété littéraire, et constitue un document officiel que chacun est libre de reproduire sans commettre de contrefaçon (c. cass. 12 août 1843).

L'idée de propriété littéraire, jointe à des considérations d'un autre ordre pour certains manuscrits, explique aussi les dispositions du décret du 20 février 1809, qui interdit, sans autorisation, la publication des manuscrits qui sont la propriété de l'État.

Tout citoyen qui mettra au jour un ouvrage soit de littérature ou de gravure, dans quelque genre que ce soit, sera obligé d'en déposer deux exemplaires à la Bibliothèque nationale ou au cabinet des estampes, dont il recevra un reçu signé par le bibliothécaire; faute de quoi il ne pourra être admis en justice pour la poursuite des coutrefacteurs (L. 19 juillet 1793, art. 6).

Les manuscrits des archives de notre ministère des relations extérieures, et ceux des bibliothèques impériales, départementales et communales, ou des autres établissements de l'empire, soit que ces manuscrits existent dans les dépôts auxquels ils appartiennent, soit qu'ils en aient été soustraits, ou que leurs minutes n'y aient pas été déposées, aux termes des anciens règlements, sont la propriété de l'État, et ne peuvent être imprimés et publiés sans autorisation (Décret du 20 février 1809, *concernant les manuscrits des bibliothèques et autres établissements publics*, art. 1). — Cette autorisation sera donnée par le ministre des relations extérieures pour la publication des ouvrages dans lesquels se trouveront des copies, extraits ou citations des manuscrits qui appartiennent aux archives de notre ministère; et par le ministre de l'intérieur, pour celle des ouvrages dans lesquels se trouveront des copies, extraits ou citations des manuscrits qui appartiennent à l'un des établissements publics mentionnés dans l'article précédent (art. 2).

893. *Propriété artistique.* — Nous avons déjà dit [n° 889 *in fine*] que la propriété artistique a été soumise jusqu'à ce jour, au point de vue de son régime, à la loi du 19 juillet 1793 [n°s 890 et 892], et, au point de vue de sa durée, aux lois qui ont fixé celle de la propriété littéraire [n° 891]. La nécessité d'une législation spéciale à la propriété artistique est généralement reconnue. La création d'une œuvre d'art par un peintre, un sculpteur, un graveur, un musicien confère à son auteur deux droits; l'un portant sur l'objet matériel, produit de son travail, tableau, statue, etc., consiste en un droit de propriété ordinaire entièrement soumis au droit commun; l'autre, consistant dans la reproduction de l'œuvre d'art par un procédé quelconque, forme ce que l'on appelle la *propriété artistique*, dérivant, comme celle de l'objet matériel, du travail de

l'artiste, mais demandant une réglementation spéciale en raison de sa nature particulière. Pendant l'exposition universelle de 1878, un congrès international de la propriété artistique, comptant parmi ses membres un grand nombre d'artistes et de jurisconsultes de tous les pays, a voté vingt et une résolutions, en exprimant le vœu qu'elles prissent place dans toutes les législations. Le gouvernement français a répondu à cet appel en saisissant la Chambre des députés (annexe à la séance du 24 juillet 1879) d'un projet de loi sur la propriété artistique que nous reproduisons en note[1], élaboré sous la présidence du sous-secrétaire d'État aux beaux-arts par une commission spéciale, et qui consacre en huit articles la plupart des résolutions votées par le congrès international de 1878, en laissant le droit, au point de vue de sa durée, sous l'empire de la loi du 14 juillet 1866 [nº 891].

[1] « Art. 1er. La propriété artistique consiste dans le droit exclusif de reproduction, d'exécution et de représentation. Nul ne peut reproduire, exécuter ou représenter l'œuvre d'un artiste en totalité ou en partie, sans son consentement, quelles que soient la nature et l'importance de l'œuvre, et quel que soit le mode de reproduction, d'exécution ou de représentation. Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas aux reproductions des œuvres photographiques. — Art. 2. Le droit de reproduction, d'exécution ou de représentation appartient à l'artiste pendant sa vie, et, pendant cinquante années à partir du jour de son décès, à son conjoint survivant, à ses héritiers et ayants droit. — Art. 3. A moins de stipulations contraires, l'aliénation d'une œuvre appartenant aux arts du dessin n'entraîne pas par elle-même l'aliénation du droit de reproduction. Toutefois, le droit de reproduction est aliéné avec l'œuvre d'art lorsqu'il s'agit de portraits commandés. — Art. 4. L'aliénation du droit de publication des œuvres musicales n'entraîne pas par elle-même l'aliénation d'exécution et de représentation, et réciproquement. — Art. 5. L'auteur d'une œuvre d'art ou ses ayants droit ne peuvent, pour exercer leur droit de reproduction, troubler dans sa possession le propriétaire de cette œuvre. — Art. 6. Sont assimilés à la contrefaçon : 1° les reproductions ou imitations d'une œuvre d'art par un art différent, quels que soient les procédés et la matière employés; 2° les reproductions ou imitations d'une œuvre d'art par l'industrie ; 3° toutes transcriptions ou tous arrangements d'œuvres musicales, sans l'autorisation de l'auteur ou de ses ayants droit. — Art. 7. Ceux qui auront usurpé le nom d'un artiste et qui l'auront frauduleusement fait apparaître sur une œuvre d'art dont il n'est pas l'auteur, ceux qui auront imité frauduleusement sa signature ou tout autre signe adopté par lui, seront punis d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus, et d'une amende de 16 fr. au moins et de 5,000 fr. au plus, ou de l'une de ces deux peines seulement. Seront punis des mêmes peines ceux qui auront sciemment vendu, mis en vente, recélé ou introduit sur le territoire français des œuvres d'art frauduleusement revêtues du nom d'un artiste, de sa signature ou de tout autre signe adopté par lui. L'article 463 du Code pénal est applicable à la présente loi. — Art. 8. Il n'est pas dérogé aux dispositions antérieures qui n'ont rien de contraire à la présente loi. »

891. *Propriété industrielle.* — Cette dénomination complexe est employée pour désigner à la fois les droits qui résultent : 1° des brevets d'invention, 2° des dessins et modèles de fabrique, 3° des marques de fabrique et de commerce et du nom commercial. Ce sont là trois formes de la propriété industrielle, soumises à des lois positives différentes, et parfaitement distinctes par leur objet et leur principe. De ces trois formes de la propriété industrielle, l'une d'elles doit même se subdiviser; ce ne sont pas les marques de fabrique et de commerce que l'on doit séparer du nom commercial, puisque le nom servant à marquer des marchandises fait office de marque, sauf à le dispenser du dépôt officiel; mais il s'agit, d'une part, des dessins de fabrique, et, d'autre part, des modèles de fabrique, qu'il ne faut confondre ni au point de vue de leur nature, ni au point de vue des dispositions législatives qui régissaient les premiers depuis 1806, sans mentionner les seconds, et ne pouvaient leur être étendues que par une large interprétation de la jurisprudence; nous les rapprochons toutefois, sans les confondre, parce qu'une loi nouvelle va régir à la fois les dessins et les modèles de fabrique, en raison de leurs principes communs. Il existe aussi entre les dessins et les modèles de fabrique, d'une part, et les brevets d'invention, d'autre part, bien qu'ils doivent continuer à être régis par des lois différentes, un lien étroit au point de vue des principes; c'est qu'il s'agit dans l'un et l'autre cas du droit des inventeurs et des auteurs industriels sur leurs œuvres, tandis qu'en ce qui concerne les marques de fabrique et de commerce les principes diffèrent comme la situation juridique elle-même.

La marque, signe distinctif des produits d'une fabrication ou des objets d'un commerce, est en réalité la signature du fabricant ou du commerçant apposée par lui sur ses produits ; elle s'attache à ces produits, et le droit de propriété sur la marque appropriée à une fabrication ou à un commerce, et régulièrement déposée, est de nature à durer, sans dommage pour la société, aussi longtemps que la fabrication et le commerce des produits qui en sont revêtus. Aussi les droits résultant des marques de fabrique et de commerce ont seuls, de toutes les applications de la propriété industrielle, le droit à la perpétuité, sauf renouvellement périodique des dépôts; tandis que toutes les législations positives et tous les congrès de la propriété industrielle de Vienne en 1873, d'Anvers en 1877, et de Paris en 1878, ont dû admettre directement ou implicitement la durée temporaire du droit des inventeurs et des auteurs indus-

triels. Dans le même ordre d'idées, il est certain que le principe de la liberté du travail [nos 787 à 803] ne peut jamais rien avoir à souffrir de la protection des marques de fabrique et de commerce; tandis que, sans condamner les brevets d'invention au nom de ce grand principe, comme leurs adversaires, comme l'illustre économiste [1], déjà cité [no 522], a persisté à le faire dans son dernier écrit, il faut bien reconnaître qu'il arrive une heure, seulement éloignée de quelques années, où le droit légitime des inventeurs sur leurs découvertes divulguées, même qualifié de propriété préexistante à la loi qui la réglemente par le congrès international de la propriété industrielle tenu à Paris en 1878, doit, en raison de sa nature même, rentrer dans le fonds commun de la société, dans le double intérêt de la production de la richesse et de la consommation, et au nom de ce même principe de la liberté du travail qui oppose un obstacle infranchissable à la perpétuité de la protection légale des inventions industrielles.

Nous allons présenter successivement, et conformément à l'observation déjà faite [no 889 *in fine*], des notions sommaires sur ces trois branches distinctes de la législation industrielle.

895. 1° *Brevets d'invention.* — Cette matière, antérieurement réglée par une loi du 7 janvier 1791, est régie par la loi du 5 juillet 1844. Le principe fondamental de cette loi est que toute nouvelle découverte ou invention, dans tous les genres d'industrie, confère à son auteur le droit exclusif de l'exploiter à son profit pendant un certain temps, pourvu qu'il ait fait consacrer son droit par un arrêté du ministre de l'agriculture et du commerce, qui reçoit le nom de *brevet*. Le brevet d'invention ne confère pas seulement le droit privatif d'exploitation; il peut se transmettre par donation ou vente, en tout ou en partie, à la double condition que cette transmission soit faite par acte notarié, et qu'elle soit enregistrée au secrétariat de la préfecture pour valoir contre les tiers.

La loi de 1844, sans se prononcer sur la question controversée de savoir si l'invention divulguée peut constituer au profit de son auteur une véritable propriété, reconnaît qu'il est juste, avantageux à la société, favorable aux progrès de l'industrie, d'accorder

[1] M. Michel Chevalier, *Les Brevets d'invention examinés dans leurs rapports avec le principe de la liberté du travail et avec le principe de l'égalité des citoyens;* 1878.

aux inventeurs la protection qui vient d'être indiquée, pendant un temps suffisant pour leur assurer la rémunération de leurs travaux et de leurs dépenses. La législation de tous les pays industriels protége ainsi les inventions, excepté en Suisse et en Hollande, où l'on a annoncé ou préparé des projets de loi sur les brevets d'invention, mais où il n'en existe pas.

Les différentes législations sur les brevets d'invention présentent, du reste, de grandes contradictions; les congrès internationaux ci-dessus cités [nº 894] ont eu le mérite de chercher à les faire disparaître, particulièrement le congrès de Paris de 1878 qui a créé une commission permanente internationale, en lui donnant spécialement le mandat d'obtenir des gouvernements la réunion d'une *conférence internationale officielle*, pour arriver, dans les limites du possible, à l'unification des lois sur la propriété industrielle.

D'après la loi du 5 juillet 1844, le brevet d'invention est délivré *sans examen préalable* à ceux qui en font la demande, Français ou étrangers, à leurs risques et périls ; aussi est-il interdit, sous peine d'une amende de 50 à 1,000 fr., de mentionner le brevet dans les enseignes, annonces, prospectus, affiches, marques ou estampilles, sans y ajouter ces mots : *sans garantie du gouvernement*, que l'on trouve trop souvent réduits aux initiales *s. g. d. g.* En Angleterre, en Belgique, en Italie, en Espagne et en Autriche-Hongrie, les lois laissent, comme en France, toute liberté à celui qui demande le brevet, et ne le soumettent pas à l'examen préalable : la loi considère que l'intérêt et l'expérience du demandeur doivent suffisamment l'éclairer sur la nouveauté et l'utilité de son invention. Aux États-Unis depuis 1789, et en Allemagne depuis une loi du 25 mai 1877, la délivrance des brevets est soumise au contraire à l'examen préalable, dont la juridiction est difficile et dangereuse. Un troisième système consiste à faire précéder la délivrance du brevet d'une publication qui permet à ceux qui ont intérêt à contester la nouveauté de l'invention de faire valoir leurs droits; il peut se combiner avec le premier système comme en Angleterre, avec le second comme en Allemagne. Enfin une quatrième idée, adoptée dans une pensée de conciliation internationale par le congrès de Paris, consiste à faire donner au demandeur un avis préalable et « *secret*, notamment sur la question de nouveauté, pour qu'il puisse, à son gré, maintenir, modifier ou abandonner sa demande ».

Une autre question de législation controversée parmi les plus graves que soulève la réglementation des brevets d'invention, est

relative à ce que l'on appelle le *système des licences obligatoires*. Il consiste à décider que l'inventeur breveté n'a pas le droit exclusif d'exploitation temporaire et qu'il est dans l'obligation de concéder des licences, des permissions de profiter de l'invention moyennant indemnité. Dans le but de concilier l'intérêt public avec celui du breveté, on a proposé aussi de permettre à chacun d'exploiter l'invention brevetée, moyennant le paiement d'une redevance proportionnelle. La loi de 1844 n'admet ni licence obligatoire, ni simple droit à une redevance payée par les tiers exploitants; le congrès de Paris de 1878 a également voté le maintien du monopole temporaire d'exploitation pendant toute la durée du brevet, au profit des inventeurs ou de leurs ayants cause, sauf l'application aux brevets d'invention de l'expropriation pour cause d'utilité publique déclarée par une loi [n°s 814 *in fine* et 849].

896. Le dépôt de la demande en brevet doit être fait au secrétariat de la préfecture du domicile réel ou élu de l'impétrant. Elle doit être accompagnée : 1° d'un récépissé du receveur général, constatant le versement préalable d'une somme de 100 fr. à valoir sur le montant de la taxe annuelle de 100 fr., qui, pendant toute la durée du brevet, devra être payée chaque année, sous peine de déchéance, avant le 1er janvier (le produit de la taxe des brevets d'invention est évalué, dans la loi du 3 août 1875 portant fixation du budget pour l'exercice 1876, à 1,400,000 fr.); 2° de la détermination précise de la nouveauté brevetable (appelée par la loi antérieure du 25 mai 1791 la *spécification*), qui devra résulter d'une description de la découverte et des dessins ou échantillons nécessaires pour l'intelligence de la description. Tous les trois mois, un décret inséré au *Bulletin des lois* contient la proclamation des brevets délivrés.

Le demandeur fixe lui-même la durée de son brevet, en ce sens qu'il peut le prendre pour cinq, dix ou quinze années. Le brevet une fois pris, la durée ne peut en être prolongée que par une loi; une première application de cette règle exceptionnelle, écrite dans l'article 15, a été faite par une loi du 18 juin 1857; une seconde par la loi du 1er août 1860, qui a prolongé de cinq années la durée des deux brevets délivrés en 1845 et 1846 à M. Sax, pour les instruments dits *saxo-tromba* et *saxo-phone*. Un arrêt de la cour de cassation (ch. civ.) du 20 janvier 1863 a jugé que le jour du dépôt de la demande d'un brevet à la préfecture, jour à dater duquel court la durée de ce brevet, ne doit pas être compté dans le

calcul de la durée de chacune des années de ce brevet. Le *dies a quo* n'est pas compté. Il en résulte, par voie de conséquence, que, pour éviter la déchéance édictée par l'article 32 pour défaut de paiement des annuités, il suffit, si le dépôt a été fait le 29 décembre, que le paiement de l'annuité soit fait à un moment quelconque du 29 décembre de l'année suivante.

897. Il y a deux sortes de brevets, soumis aux mêmes règles, mais différant entre eux, en ce que l'un s'applique à une invention principale, l'autre à une invention qui est l'accessoire d'un procédé existant déjà. — Le premier est le brevet d'invention proprement dit, qui peut être obtenu pour toute invention ou découverte nouvelle, la loi considérant comme telles « l'invention de nou- » veaux produits industriels et l'invention de nouveaux moyens, » ou l'application nouvelle de moyens connus pour l'obtention » d'un résultat ou d'un produit industriel ». Mais l'article 3 déclare non susceptibles d'être brevetés : 1° les compositions pharmaceutiques ou remèdes de toute espèce qui demeurent soumis au décret du 18 août 1810 relatif aux remèdes secrets; 2° les plans ou combinaisons de crédit ou de finances. — La seconde sorte de brevet est le *brevet de perfectionnement*, que les articles 17 et 18 de la loi permettent de prendre « pour un changement, perfectionnement » ou addition à l'invention qui fait l'objet d'un brevet primitif ». Il peut être pris soit par l'auteur de l'invention principale, soit par un tiers. L'auteur pourrait se contenter de constater lesdits changements, perfectionnements ou additions par des *certificats d'addition* faisant partie intégrante du brevet principal, prenant fin avec lui et ne donnant lieu qu'au paiement d'une taxe de vingt francs. S'il prend, au contraire, un brevet de perfectionnement, celui-ci a une existence distincte du brevet primitif et est soumis au paiement de la taxe annuelle; pendant le cours de la première année, le breveté ou ses ayants droit reçoivent même de l'article 18 un droit exclusif à prendre cette sorte de brevet. Les tiers peuvent le demander dans le cours de ladite année par pétition cachetée, mais le cachet n'est rompu et ils ne peuvent obtenir le brevet qu'à l'expiration de cette année, à défaut de demande faite par l'auteur; le perfectionnement constitue alors une propriété distincte de l'invention, en ce sens que le tiers a le droit privatif d'appliquer son perfectionnement, mais seulement à des objets sortis des mains du premier inventeur.

Les droits que l'un ou l'autre brevet assurent aux inventeurs

sont garantis par les peines de la contrefaçon définie par l'article 40 de la loi : « toute atteinte portée aux droits du breveté, soit par la » fabrication de produits, soit par l'emploi de moyens faisant » l'objet de son brevet ». La contrefaçon est un délit de la compétence des tribunaux de police correctionnelle, qui peuvent être saisis par l'action civile de la partie lésée, et par celle du ministère public seulement sur la plainte de la partie (art. 45].

Sous le régime de la loi de 1791, de 1791 à 1844 il a été pris 12,543 brevets, et, sous le régime du 5 juillet 1844, du 9 octobre 1844 au 1er janvier 1874, 101,650 brevets d'invention et 30,968 certificats d'addition, au total 132,618. Depuis 1854 on délivre environ 5,000 brevets d'invention et certificats d'addition par année. Pendant l'année 1874 on a délivré 4,571 brevets principaux, dont 32 de cinq ans, 54 de dix ans, 4,202 de quinze ans et 283 étrangers ; si à ces brevets on joint 1,175 certificats d'addition, on trouve le chiffre de 5,746 inventions, découvertes ou applications nouvelles brevetées, pendant une seule année.

898. La sanction de l'accomplissement des formalités et conditions nécessaires pour l'existence du privilége attaché au brevet, se trouve dans *l'action en nullité*[1] du brevet pour l'inaccomplissement des formalités qui doivent exister au moment même de la

[1] Il y a cause de nullité du brevet délivré : — 1° si la découverte, invention, ou application n'est pas nouvelle : n'est pas réputée nouvelle toute découverte, invention ou application qui, en France ou à l'étranger, et antérieurement à la date du dépôt de la demande, a reçu une publicité suffisante pour pouvoir être exécutée ; — 2° si la découverte, invention ou application consiste soit dans une composition pharmaceutique ou remède quelconque, soit dans un plan ou combinaison de crédit ou de finance ; — 3° si les brevets portent sur des principes, méthodes, systèmes, découvertes et conceptions théoriques ou purement scientifiques, dont on n'a pas indiqué les applications industrielles ; — 4° si la découverte, invention ou application est reconnue contraire à l'ordre ou à la sûreté publique, aux bonnes mœurs ou aux lois de l'État, sans préjudice des peines qui pourraient être encourues pour la fabrication ou le débit d'objets prohibés ; — 5° si le titre sous lequel le brevet a été demandé indique frauduleusement un objet autre que le véritable objet de l'invention ; — 6° si la description jointe au brevet n'est pas suffisante pour l'exécution de l'invention ou si elle n'indique pas d'une manière complète et loyale les véritables moyens de l'inventeur ; — 7° si le brevet a été pris dans l'année pour un changement, perfectionnement ou addition à un brevet pris par une autre personne, et si cette dernière a usé, en temps utile, de la préférence qui lui est accordée par l'article 18 de la loi du 5 juillet 1844. — Sont également nuls les certificats concernant des changements, perfectionnements ou additions qui ne se rattachent pas au brevet principal.

délivrance du brevet (L. 5 juillet 1844, art. 30) et dans *l'action en déchéance*[1] pour celles qui doivent être accomplies postérieurement (L. 1844, art. 32 modifié par la loi du 31 mai 1856). Ces deux actions sont de la compétence du tribunal civil du domicile du défendeur (art. 34 § 2), sauf le cas dans lequel la nullité ou la déchéance est opposée par voie d'exception à une poursuite en contrefaçon devant le tribunal correctionnel, qui devient alors compétent pour en connaître (art. 46). Ces actions peuvent être exercées par toute personne y ayant intérêt; l'affaire est toujours communicable au ministère public, qui peut même agir directement dans les trois cas de nullité des nos 2, 4 et 5 de l'article 30.

899. 2° *Dessins et modèles de fabrique.* — Nous avons déjà dit [no 894] que ces deux applications de la propriété industrielle ne doivent pas être confondues, tout en demandant à être rapprochées dans la loi positive par les garanties d'une commune protection. Le dessin de fabrique ou dessin industriel, régi par les articles 14 à 19 de la loi du 18 mars 1806, qui a institué un conseil de prud'hommes à Lyon, est une combinaison de traits ou de couleurs qui s'applique à la surface des objets et se produit dans l'industrie par des moyens divers, tels que le tissage, le brochage, l'impression, le découpage, la gravure, etc. Le modèle de fabrique ou modèle industriel est au contraire une œuvre en relief; c'est un specimen de l'objet, avec sa forme, sa configuration, tous ses contours extérieurs; son nom ne figure dans aucune loi, malgré deux tentatives de 1845 et 1869; et ce n'est qu'après des arrêts contradictoires, et nonobstant une vive controverse, que les inventeurs de modèles industriels ont vu une jurisprudence plus favorable leur étendre les dispositions de la loi du 18 mars 1806 (c. c. 8 juin 1860).

[1] Il y a déchéance du brevet : — 1° si le breveté n'a pas acquitté son annuité avant le commencement de chacune des années de la durée de son brevet; — 2° si le breveté n'a pas mis en exploitation sa découverte, invention ou application en France, dans le délai de deux ans, à dater du jour de la délivrance du brevet, ou s'il a cessé de l'exploiter pendant deux années consécutives, à moins que, dans l'un et l'autre cas, il ne justifie des causes de son inaction; — 3° si le breveté a introduit en France des objets fabriqués en pays étranger et semblables à ceux qui sont garantis par son brevet. Néanmoins, aux termes de la loi du 31 mai 1856, le ministre de l'agriculture et du commerce peut autoriser l'introduction : 1° des modèles de machines, 2° des objets fabriqués à l'étranger destinés à des expositions publiques ou à des essais faits avec l'assentiment du gouvernement.

La loi du 18 mars 1806 a chargé les conseils de prud'hommes des mesures conservatrices de la propriété des dessins (art. 14); elle impose l'obligation du dépôt aux archives du conseil des prud'hommes « à tout fabricant qui voudra pouvoir revendiquer, » devant le tribunal de commerce, la propriété d'un dessin de son » invention (art. 15) »; les dépôts sont inscrits sur un registre (art. 16) par le conseil des prud'hommes, qui, en cas de contestation, certifie la priorité (art. 17); le déposant déclare la durée qu'il entend donner à son droit (art. 18) et acquitte une taxe fixée par le conseil de prud'hommes dans les limites d'un maximum fixé par la loi (art. 19).

L'insuffisance de cette législation était depuis longtemps reconnue, mais deux projets de loi rédigés par le gouvernement, l'un en 1845, l'autre en 1869, n'avaient pu aboutir en raison des événements de 1848 et de 1870. Des législations étrangères, en Autriche-Hongrie, en Russie, en Italie, aux États-Unis, en Angleterre, en Allemagne, avaient devancé la France, qui du moins a sagement contracté des traités pour la garantie réciproque de la propriété des dessins et des modèles de fabrique.

C'est dans ces circonstances que, le 11 janvier 1877, le Sénat a été saisi, par l'heureuse initiative d'un de ses membres, d'un projet de loi qui a servi de base aux délibérations sur ce point du congrès de la propriété industrielle de Paris en 1878, et qui en a reçu une éclatante consécration. Il a été adopté par le Sénat dans ses séances des 11 et 29 mars 1879; soumis à la Chambre des députés, il y a été l'objet d'un rapport favorable déposé sur le bureau de la Chambre le 22 mars 1880. Ce projet, sorti avec succès de ces diverses épreuves et appelé à combler les lacunes de notre législation dans un avenir prochain, comprend 40 articles; ne pouvant tous les reproduire, nous nous bornons à donner en note[1] ses *dispositions générales*, et à indiquer ici ses divisions en sept titres: 1° Dispositions générales (art. 1 à 4); 2° Du dépôt, des taxes, de la

[1] Proposition de loi *relative aux dessins et modèles industriels*. — Titre Ier, *Dispositions générales*. — Art. 1er. L'auteur d'un dessin ou d'un modèle industriel a le droit exclusif, par lui-même, par ses héritiers ou ayants cause, de l'exploiter pour le temps et sous les conditions ci-après déterminés. — Art. 2. Sont réputés dessins industriels tous arrangements, toutes dispositions ou combinaisons de traits ou de couleurs, destinés à une reproduction industrielle. Sont réputés modèles industriels toutes œuvres en relief destinées, par une semblable reproduction, à constituer un objet ou à faire partie d'un objet industriel. — Art. 3. Ne sont pas comprises dans ces catégories les œuvres dans lesquelles le caractère artistique sera prédominant. Ces œuvres continueront à

communication et de la publication des dessins et modèles (art. 5 à 18); 3° Du droit des étrangers (art. 19 et 20); 4° Des nullités et déchéances (art. 21 et 22); 5° De la contrefaçon, de la poursuite et des peines (art. 23 à 28); 6° Des juridictions (art. 29 à 33); 7° Dispositions transitoires (art. 34 à 40).

900. 3° ***Marques de fabrique et de commerce, et nom commercial.*** Nous avons déjà montré [n° 894] que la législation sur les marques est une application nouvelle du droit de propriété en matière industrielle et commerciale.

Les *marques de fabrique et de commerce*, obligatoires avant 1789 pour une multitude de métiers, étaient alors le certificat de l'autorité publique touchant la qualité du produit, son origine et son poids. Sauf pour les matières d'or et d'argent qui reçoivent deux poinçons de l'autorité celui du titre et celui du bureau de garantie, pour le canon des armes à feu revêtu du poinçon du fonctionnaire qui en fait l'épreuve, pour l'enveloppe des cartes à jouer frappée du timbre de la régie, et pour les poids et mesures qui portent l'empreinte par laquelle les vérificateurs certifient qu'ils sont conformes aux types réglementaires [n° 800], l'autorité n'exerce plus sur les produits de l'industrie une intervention qui serait contraire au principe de la liberté commerciale [n° 787].

La marque n'est plus le cachet de l'État, mais seulement la signature du fabricant ou du commerçant sur l'objet de sa fabrication ou de son commerce, le signe de sa personnalité imprimé à ses produits. Le législateur, qui avait à choisir entre la marque du commerçant obligatoire et la marque facultative, s'est prononcé, après une discussion approfondie, pour ce dernier système, plus conforme au principe de liberté que le premier. La marque obligatoire serait en effet impraticable pour de nombreuses industries, fort préjudiciable aux intérêts des fabricants, et n'offrirait aucune

être protégées par la loi du 19 juillet 1793 et par les autres lois relatives à la propriété artistique. — Art. 4. La durée du droit exclusif d'exploitation garanti par l'article 1er sera de dix-sept années au maximum. Si ce droit a été réclamé pour une durée moindre, il pourra être prorogé jusqu'à l'expiration de ce délai, moyennant l'acquittement des droits spécifiés dans l'article 16 et à la condition qu'une déclaration aura été faite au lieu du dépôt, au moins trois mois à l'avance. Cette déclaration devra être consignée en marge du procès-verbal de dépôt, dressé conformément à l'article 6. Une copie en sera remise au déposant, sur papier libre et sans frais. Avis en sera transmis par le greffier à l'autorité compétente, afin que cette déclaration soit insérée dans la feuille officielle indiquée à l'article 18.

garantie sérieuse au public. Toutefois, des actes législatifs, maintenus en vigueur, ont rendu la marque ou le nom obligatoire pour certains produits, tels que les substances vénéneuses, les cartes à jouer, l'imprimerie; la loi conserve en outre au gouvernement le pouvoir de déclarer exceptionnellement obligatoire la marque des produits pour lesquels l'intérêt public la rendrait nécessaire.

Le législateur français a de plus laissé aux intéressés une liberté absolue dans le choix de leur marque, en admettant à ce titre tout signe servant à distinguer les produits d'une fabrique ou les objets d'un commerce. La marque doit être déposée au greffe du tribunal de commerce, sans examen préalable et sans garantie du gouvernement. Mais ce dépôt n'est exigé en France que pour permettre la revendication; il est déclaratif et non attributif de propriété. Il en est de même en Belgique, en Italie, en Russie, en Hollande, dans les États scandinaves; il en est autrement en Allemagne, en Autriche, aux États-Unis; l'Angleterre suit un système mixte reposant sur une mise en demeure faite par le déposant.

901. Cette matière est régie en France par la loi du 23 juin 1857 *sur les marques de fabrique et de commerce*, dont nous venons d'analyser les dispositions et dont le règlement d'exécution se trouve dans le décret du 26 juillet 1858. Cette loi a laissé subsister celle du 28 juin 1824, qui protége les noms des commerçants et punit des peines portées en l'article 423 du Code pénal les usurpations, retranchements et altérations dont ces noms peuvent être l'objet. Les deux lois sont combinées par la jurisprudence en ce sens que l'apposition du nom, qui est la plus claire et la plus sûre des marques, serait protégée par la loi du 23 juin 1857, comme toute autre marque, lorsque le nom devient marque lui-même par l'exécution des diverses prescriptions de la loi; toutefois, une doctrine contraire conteste que l'insuffisance de la loi de 1824 puisse bénéficier de celle de 1857; de sorte que, contrairement à ce qui devrait être, le nom serait moins protégé que la marque figurative; cette situation appelle une prompte intervention du législateur pour la protection du nom commercial. Les conventions internationales pour la protection des marques gardent aussi le silence en ce qui concerne les noms, sauf l'assimilation faite par la jurisprudence des cours de France et d'Angleterre.

La contrefaçon des marques, l'usage des marques contrefaites ou même l'imitation frauduleuse, de nature à tromper l'acheteur, de la marque d'autrui, l'apposition frauduleuse sur les produits de

ces sortes de marques, la mise en vente des produits ainsi marqués, sont punis d'amende et d'emprisonnement par les tribunaux de police correctionnelle, avec confiscation des produits, affiche et insertion du jugement facultatives. La loi protége, à l'égal des Français, les étrangers pour leurs produits fabriqués en France; elle ne protége les étrangers et les Français pour leurs produits fabriqués à l'étranger, que « si, dans les pays où leurs établisse- » ments sont situés, des conventions diplomatiques ont établi la » réciprocité pour les marques françaises ». Un utile complément a été apporté à cette législation par la loi du 26 novembre 1873 relative à l'établissement d'un timbre ou signe spécial destiné à être apposé sur les marques commerciales et de fabrique. Un règlement d'administration publique du 25 juin 1874 a été rendu pour l'exécution de cette loi.

902. En ce qui concerne les marques de fabrique et l'insuffisante protection actuellement donnée au nom commercial, le congrès international de Paris de 1878, qui se trouvait en présence d'une matière moins controversée que celle des brevets d'invention, et moins nouvelle que celle des dessins et modèles de fabrique, a pu préparer directement ce qui a été justement appelé un *minimum d'unification internationale*. Nous reproduisons en note [1] les huit premières des vingt-trois résolutions que ce congrès a votées sur les marques de fabrique ou de commerce, et la résolution unique mais parfaite qu'il a consacrée au nom commercial.

Nous avons signalé [nos 894, 895 et 899] les importantes délibérations du congrès de Paris de 1878 sur la propriété industrielle,

[1] MARQUES DE FABRIQUE OU DE COMMERCE. - 1. Une marque ne peut être revendiquée en justice si elle n'a été régulièrement déposée. — 2. Toute marque déposée dans un pays doit être également admise telle quelle, au dépôt, dans tous les pays concordataires. — 3. Tout dépôt fait régulièrement dans l'un quelconque des États concordataires est attributif de priorité d'enregistrement dans tous les autres États, à charge par le déposant d'en faire opérer la transcription, dans un délai à déterminer, au *Dépôt central* de chaque État. — 4. La marque de fabrique ou de commerce est facultative. Toutefois, des actes du Pouvoir exécutif peuvent, exceptionnellement, déclarer la marque de fabrique ou de commerce obligatoire pour les produits qu'ils déterminent. — 5. Sont considérés comme marques de fabrique ou de commerce : les noms et raisons de commerce, noms de lieux de fabrication, lettres, chiffres ou mots sous une forme distinctive, les dénominations (si la dénomination n'est pas la désignation nécessaire du produit), enseignes, emblèmes, empreintes, timbres, cachets, étiquettes, vignettes, reliefs, combinaisons de couleurs, enveloppes, lisérés, formes du produit ou de son contenant, et tous autres signes servant, dans leur ensemble ou séparément, à distinguer les produits d'une fabrique, d'une

en ce qui concerne les brevets d'invention et les dessins et modèles industriels ; nous avons aussi indiqué les mesures générales dont il a pris l'initiative, et qui intéressent les marques de fabrique, comme les autres formes de la propriété industrielle. Grâce aux efforts de la section française déléguée à cet effet par la commission permanente, et sur l'initiative du gouvernement français, une conférence diplomatique internationale pour la protection de la propriété industrielle s'est réunie à Paris le 4 novembre 1880. En outre des traités particuliers déjà existants entre certains États, elle a pour but de commencer une œuvre plus générale. Le ministre de l'agriculture et du commerce, en ouvrant les séances de la conférence, l'a indiqué de la manière suivante : « Est-ce à dire que nous vous proposions de préparer, dans cette première conférence, un traité international complet sur la propriété industrielle? Évidemment non : nous comprenons trop bien les difficultés que pourrait présenter l'unification immédiate des législations de chacun des États contractants. Quelque désirable que soit cette unification, elle ne peut être, nous le savons, que l'œuvre du temps.... La tendance visible et irrésistible des peuples est de s'unir de plus en plus par la communauté des intérêts. Or rien, à mon avis, n'est plus propre à favoriser ce grand mouvement de prospérité et de pacification que la certitude de rencontrer partout une législation protectrice de la propriété industrielle et intellectuelle. » Les États représentés à cette conférence sont : l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Brésil, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède et Norwége, la Suisse, l'Uruguay et le Vénézuéla.

exploitation agricole, ou les objets d'un commerce. — 6. Nul ne peut revendiquer la propriété exclusive d'une marque, s'il n'en a fait personnellement ou par fondé de procuration le dépôt régulier au *Dépôt local* établi par les lois ou les règlements. — 7. Le dépôt d'une marque de fabrique ou de commerce est simplement déclaratif de propriété. — 8. Toute marque doit être admise aux risques et périls du requérant, quels que soient la nature du produit et le choix des signes distinctifs. Cependant le requérant recevra un avis préalable et secret, notamment sur la question de nouveauté, pour qu'il puisse, à son gré, maintenir, modifier ou abandonner sa demande. Cet avis sera donné par le *Service spécial de la Propriété industrielle*, auquel le *Dépôt central* est annexé. — NOM COMMERCIAL. - Le nom commercial constitue une propriété du droit des gens qui doit être protégée partout, sans distinction de nationalité et sans obligation de dépôt. Sous tous les rapports autres que celui du dépôt, le nom est assimilé aux marques.

TITRE TROISIÈME.

—

DES PERSONNES MORALES QUI RELÈVENT DU DROIT ADMINISTRATIF.

903. Objet de ce titre.
904. Division en deux chapitres.

903. Parmi les êtres collectifs, ou êtres de raison, dont la loi consacre l'existence purement juridique, sous le nom de *personnes morales* ou *personnes civiles*, les uns ne relèvent que du droit privé, comme les sociétés civiles ou commerciales (sauf l'autorisation gouvernementale des tontines et sociétés d'assurances sur la vie [nº 65]), les autres relèvent du droit administratif, parce que leur existence se rattache, par des liens plus ou moins étroits, à l'organisation administrative de la France. Ils sont seuls l'objet de cette troisième et dernière partie du Cours de droit administratif, dans laquelle ils seront envisagés au point de vue de leurs domaines, de leurs dettes et de leurs créances.

904. Parmi ces personnes morales, l'État, la première et la plus considérable de toutes, occupe une place à part; les développements que son étude comporte, plus étendus que ceux de toutes les autres réunis, formeront le premier chapitre de ce livre. Le second sera consacré aux départements, communes, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, consistoires, et autres personnes morales, dont la vie juridique, consacrée par la loi, est également soumise au droit administratif, et qui toutes forment soit des établissements publics, comme les personnes morales que nous venons de nommer, soit de simples établissements d'utilité publique.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ÉTAT.

905. Différents caractères de l'État confondus dans son individualité.
906. Division du chapitre en six sections.

905. L'État, si on le considère en lui-même et non plus au point de vue des autorités chargées de pourvoir à la marche des affaires,

peut être envisagé dans le droit sous deux aspects, comme *puissance publique* et comme *personne civile* ou *morale*.

Cette distinction est contestée ; nous dirons [nos 1055 à 1060] les difficultés que présentent les jurisprudences du conseil d'État, de la cour de cassation et du tribunal des conflits, sur le seul point où cette distinction offre, touchant l'attribution du droit de déclarer l'État débiteur, un intérêt pratique. Quoi qu'il en soit de ce point particulier, il faut reconnaître que ces deux caractères sont tellement liés l'un à l'autre, qu'ils se confondent dans l'individualité de l'État et qu'il serait dangereux d'établir entre eux une démarcation absolue. Ainsi, dans la composition de la fortune publique, on est d'accord pour placer, d'une part le domaine national, et, d'autre part, le produit des impôts, des droits réels et des droits de créance ; dira-t-on qu'en ce qui touche le domaine national, l'État fonctionne comme personne morale, mais qu'il perçoit les impôts comme puissance publique, et, sur cette donnée, faudra-t-il scinder ces deux parties de la fortune publique ? En suivant cette idée, faudra-t-il dire que, si l'État gère son domaine privé comme personne morale, c'est comme puissance publique qu'il a la garde du domaine public ? et que, si c'est comme puissance publique qu'il devient créancier de l'impôt, c'est comme personne morale qu'il exerce les priviléges que les lois fiscales attachent à sa créance, de même que les priviléges consacrés par le Code civil garantissent certaines créances aux mains des particuliers ?

Ces distinctions subtiles seraient contraires à la netteté d'une exposition doctrinale ; et, sous le bénéfice de cette observation générale, nous cesserons de nous en préoccuper dans l'exposé des droits de l'État sur les divers éléments dont se compose le domaine national, ainsi que dans l'exposé des créances de l'État, dont les plus nombreuses et les plus importantes naissent des lois d'impôts. Il en sera de même des dettes diverses de l'État, dont la législation sera exposée de manière à former un ensemble, dans lequel la distinction entre l'État puissance publique et l'État personne morale ne sera rappelée qu'à l'occasion des systèmes contradictoires produits sur la question de compétence ci-dessus signalée.

906. L'État, ainsi considéré comme être collectif, comme individu, est investi de droits et d'obligations analogues ou identiques à ceux des particuliers ; il possède ; il est propriétaire ; il peut aliéner, il peut acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, comme le font les simples citoyens ; comme eux, il a des créances et des

dettes de capitaux ou de rentes. Par suite, ce chapitre sera divisé en six sections dans lesquelles on traitera de l'État : 1° comme gardien du domaine public ; 2° comme propriétaire du domaine de l'État proprement dit ; 3° comme débiteur de dettes ordinaires, de bons, d'obligations, de rentes et de pensions ; 4° comme dépositaire ; 5° comme créancier des comptables, des entrepreneurs et des fournisseurs ; 6° comme créancier du montant des impôts.

SECTION PREMIÈRE. — De l'État considéré comme gardien du domaine public.

907. Définition et division du domaine national.
908. Division de la section en quatre paragraphes.

907. On appelle *domaine national* la réunion de tous les biens corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, affectés à des titres divers à l'universalité de la nation française. Cette dénomination a son origine dans la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui a substitué l'expression de *domaine de la nation* à celle de *domaine de la couronne*, qui avait le même sens sous l'ancienne monarchie, dont l'un des principes était la confusion complète de la personne du roi avec l'individualité de l'État, de la fortune de l'un avec la fortune de l'autre.

Le domaine national se divise en deux parties distinctes : le *domaine public* et le *domaine de l'État* ou *domaine privé de l'État* ; le domaine public occupe seul la présente section.

908. Cette section sera divisée en quatre paragraphes ayant pour objet : 1° les caractères distinctifs de la domanialité publique ; 2° les diverses dépendances du domaine public national ; 3° le régime général de ce domaine dominé par la règle de son indisponibilité absolue ; 4° le régime particulier des cours d'eau du domaine public comparés à ceux qui n'en font pas partie.

§ Ier. — Caractères constitutifs de la domanialité publique.

909. Définition du domaine public réparti dans le domaine national, le domaine départemental et le domaine communal.
910. L'État n'est pas propriétaire du domaine public national.

909. Le domaine public est défini par la loi domaniale de 1790 et par le Code civil : « la partie du territoire français qui n'est pas » susceptible de propriété privée ». Il n'est pas tout entier dans le domaine national ; il est réparti entre les trois unités administratives du pays, l'État, le département et la commune, dépositaires des diverses portions du domaine public, dans l'intérêt social et en tant qu'organes de la puissance publique. De sorte qu'il y a un domaine public *national*, un domaine public *départemental* et un domaine public *communal*.

Bien qu'il ne soit traité dans cette partie de l'ouvrage que du domaine national, les principes qui doivent être exposés dans ce paragraphe sont communs à ces trois portions du domaine public, et ne seront pas reproduits à l'occasion des domaines départemental et communal.

910. L'État, le département et la commune, propriétaires de leur domaine privé, ne possèdent pas *propriétairement* leur domaine public. Quelques textes ont appliqué cependant le mot de propriété à des dépendances du domaine public, surtout du domaine public communal ; plus souvent le législateur l'a judicieusement évité. Quoi qu'il en soit, l'idée de domanialité publique est radi-

calement exclusive du droit de propriété défini par le droit romain et par l'article 544 du Code civil la réunion de l'*usus*, du *fructus*, et de l'*abusus* [n° 804] que l'État, le département et la commune n'ont point sur les dépendances du domaine public national, départemental et communal. L'article 538 du Code civil disposant que le domaine public embrasse « les portions du territoire français qui » ne sont pas susceptibles de propriété privée », ces mots doivent être entendus en ce sens que ces choses ne peuvent être la propriété de personne ; que, pour l'État lui-même, le domaine public n'est pas, suivant l'expression de Proudhon [1], un *domaine de propriété* ; que cette nature de biens n'a pas la qualité de propriété, même au point de vue de l'État, qui n'en a que la garde et la surintendance, avec mission de le conserver aux générations à venir.

911. Il ne suffit pas de déterminer la situation respective de l'État par rapport au domaine public national (tout ceci s'appliquant également au département pour le domaine public départemental, à la commune pour le domaine public communal) ; il faut, en outre, déterminer les caractères auxquels on doit reconnaître qu'une chose domaniale fait partie, non du domaine privé de l'État, mais du domaine public national.

Cette détermination, qui présente moins d'intérêt pour les choses directement classées dans le domaine public par un texte, comme les quatre dépendances de ce domaine qu'énumère la partie énonciative de l'article 538 du Code civil, présente un intérêt doctrinal et pratique considérable pour toutes les choses non comprises dans cette énumération. Il suffit, pour se rendre compte de cet intérêt, de savoir que les dépendances du domaine public sont frappées d'indisponibilité absolue [n°s 969 à 978], tandis que les dépendances du domaine privé sont, dans le commerce, aliénables et prescriptibles.

912. On est généralement d'accord pour classer dans le domaine public national la plupart des choses qui doivent y figurer, quoique non comprises dans l'énumération de l'article 538. Mais cet accord est loin d'exister sur tous les points ; il y a surtout con-

[1] *Traité du domaine public*, n°s 202, 203, 204. — *Voir* notre publication sur *les Églises et autres édifices du culte catholique*, pages 29 et suivantes, et notre *Traité des édifices publics*, pages 88, 89 et autres.

troverse sur celui de savoir s'il convient d'y classer les édifices publics domaniaux, tels que les ministères. Il en est de même des édifices publics départementaux, tels que les hôtels de préfecture, et des édifices publics communaux, tels que les mairies.

913. Les auteurs sont très divisés sur cette question ; la jurisprudence a eu rarement à se prononcer ; il existe cependant contre le classement des édifices publics dans le domaine public (et c'est la seule décision judiciaire à notre connaissance qui statue sur la question de droit), un arrêt de la cour de Paris du 18 février 1854 (*préfet d'Eure-et-Loir* c. *Savigny* ; Dalloz, 54, 2, 178 [1]) dont les remarquables considérants sont en complète harmonie avec la théorie que nous allons exposer, et suivant laquelle les édifices publics ne présentent pas les caractères constitutifs de la domanialité publique et restent dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, à moins d'un texte dérogatoire.

914. Les auteurs, en petit nombre, qui se sont occupés de ces questions de détermination de la nature légale des choses, sont loin d'être fixés sur le point de savoir quels sont les caractères constitutifs de la domanialité publique, c'est-à-dire ceux auxquels on reconnaît les dépendances du domaine public.

[1] Cet arrêt, rendu sous la présidence de M. Delangle, premier président, et malgré la plaidoirie en sens contraire du célèbre Paillet, avocat du préfet d'Eure-et-Loir appelant, décide, en confirmant un jugement du tribunal civil de Chartres : « qu'un hôtel de préfecture n'est pas hors du commerce, et que par conséquent le voisin peut acquérir la mitoyenneté d'un mur servant d'enceinte à un hôtel de cette nature ». En voici les motifs : « Considérant que la » disposition de l'article 661 du Code Napoléon est générale et que son applica- » tion ne peut être écartée que dans le cas où les murs dont un voisin veut » acquérir la mitoyenneté font partie d'édifices placés par leur nature même » hors du commerce ; considérant que le mur en litige, servant à la clôture » de l'hôtel de la préfecture du département d'Eure-et-Loir, ne peut, pas plus » que les constructions dont il est l'accessoire, être compris dans cette défini- » tion ; qu'un hôtel de préfecture, en effet, ne constitue en soi qu'une propriété » communale (*a*) ou départementale, selon que l'édifice appartient au départe- » ment ou à la ville (*b*) où il est situé ; que, loin de soustraire au droit commun » les propriétés de ce genre, la loi les soumet expressément aux mêmes pres- » criptions que les propriétés particulières, ce qui implique qu'elles sont dans » le commerce ; que l'affectation à un service public de constructions suscep- » tibles, par leur nature, d'une destination différente, n'en change pas le carac- » tère ».

(*a-b*) La cour fait allusion ici à l'hôtel de ville de Paris, qui était en même temps l'hôtel de préfecture du département de la Seine, siége des services départementaux et communaux.

Les uns ont cherché le principe régulateur du classement domanial, en ce qui concerne les édifices publics, dans le caractère monumental de l'édifice.

D'autres ont cru le trouver dans la nature de l'affectation perpétuelle et générale dont l'immeuble est l'objet.

D'autres le voient dans le fait même de l'affectation officielle d'un immeuble domanial, bâti ou non bâti, à un service ou à un usage public, ces deux expressions étant pour eux entièrement synonymes.

Nous n'admettons [1] aucun de ces systèmes, qui ne nous paraissent donner une suffisante satisfaction, ni aux textes, ni aux principes, ni aux droits des riverains du domaine public.

915. L'article 538 du Code civil, qui reproduit textuellement l'article 2 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, est le seul texte qui, dans sa partie finale, indique d'une manière générale les caractères de la domanialité publique. Il constitue le siége de la matière. Il faut analyser chacun de ses termes [ci-dessus rapportés n° 910] pour en dégager les signes distinctifs de la domanialité publique.

Il faut en outre exiger des dépendances à ajouter au domaine public, en vertu de la disposition générale qui termine cet article, des caractères identiques à ceux que présentent les quatre dépendances classées dans ce domaine par la partie énonciative du même article.

Il résulte des deux parties combinées de l'article 538 qu'un bien, pour faire partie du domaine public, en vertu de la disposition générale de cet article, et sauf l'existence d'un texte spécial, doit remplir les trois conditions suivantes.

916. 1° Être non susceptible de propriété privée *par sa nature*.

Nous ne croyons pas que la domanialité publique soit une pure création juridique, qu'elle puisse être l'œuvre exclusive de l'autorité administrative, dont les actes officiels de classement, d'affectation ou de délimitation constitueraient la cause efficiente et

[1] Tous les principes posés dans le présent ouvrage sur les caractères constitutifs et les effets de la domanialité publique, ont été l'objet d'une démonstration approfondie dans notre *Traité des édifices publics d'après la législation civile, administrative et criminelle*, et dans notre *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1er juin 1864, qui règle le mode d'aliénation des biens du domaine de l'État.*

créatrice de la domanialité publique. Nous considérons que la mission de l'administration, gardienne du domaine public, consiste à reconnaître et à constater les circonstances physiques auxquelles la loi attache la domanialité publique ; l'acte officiel la déclare, mais ne la crée pas, et il doit être annulé par le conseil d'État pour excès de pouvoir, ainsi que l'a fait ce conseil en 1863 dans une circonstance solennelle [n° 961], si cet acte méconnaît arbitrairement les caractères naturels, les faits seuls que la loi a considérés comme générateurs de la domanialité publique.

917. Ainsi, pour emprunter nos exemples à la partie énonciative de l'article 538 du Code civil, c'est bien *par leur nature physique* que les fleuves et rivières *navigables* [n° 935], que les *rivages* de la mer, c'est-à-dire la grève soumise à l'action ordinaire du flot [n° 940], sont insusceptibles de propriété privée ; et c'est bien manifestement en raison de cette inaptitude physique, de cette résistance naturelle à l'appropriation privée, que la loi les a nominativement classés dans le domaine public. De même les *ports* [n° 941], qu'ils soient l'œuvre de la Providence ou de la main des hommes, comme les *routes* [n° 928], sont insusceptibles de propriété privée en raison de leur nature physique actuelle, et c'est cette circonstance, et non les actes administratifs de classement, qui en fait des dépendances du domaine public. Aussi l'article 2 § 2 du décret-loi du 21 février 1852 [n° 961] ne suppose-t-il que des *déclarations de domanialité*, des *arrêtés déclaratifs* d'une domanialité préexistante à l'acte administratif qui a seulement pour objet d'en constater les caractères naturels constitutifs. Il résulte de cette règle fondamentale : que la route elle-même ou le chemin de fer, créations toujours artificielles, n'auront les privilèges de la domanialité publique que du jour où ils existeront à l'état de route ou de chemin, et non du jour des décrets d'ouverture, de concession ou de classement ; que les *déclarations de navigabilité* du gouvernement [n° 935] n'ont pour mission que de constater le fait physique actuel ; que les décrets de *délimitation* du rivage de la mer [nos 960 et 961], et les arrêtés préfectoraux de *délimitation* des ports, havres et rades [n° 962], fleuves et rivières navigables et flottables [nos 963 à 968], n'ont d'autre pouvoir que celui de déterminer les limites *naturelles* du domaine public, sans que jamais ces actes administratifs puissent par eux-mêmes créer, étendre, modifier le domaine public.

De même, tout acte de classement ou d'affectation administra-

tive est impuissant [nos 912, 921, 925, 975, 1021 à 1032, 1347], à moins d'un texte spécial qui le dise [nos 922 à 924], à doter de la domanialité publique tout ce qui n'est pas également, *par sa nature* [1] même, insusceptible de propriété privée.

Toute théorie contraire exagère les pouvoirs de l'autorité administrative, livre la propriété et les droits privés, engagés dans les questions de détermination du domaine public, à un arbitraire sans limites, et nous paraît méconnaître à la fois les dispositions des lois civiles [nos 910, 911, 915, 923] et celles des lois administratives [nos 925, 1025, 1340, 1414 à 1420].

Toutes ces solutions s'enchaînent et dérivent du principe que nous venons de poser, en nous fondant sur le texte même de l'article 538 du Code civil.

918. 2° Être affecté à l'*usage public*, et non pas seulement à un *service public* [nos 1025 à 1031] comme la plupart des édifices publics, tels que les ministères, les préfectures et les mairies. « L'une des » branches du domaine national, disent MM. Macarel et Boulatignier » (*Traité de la fortune publique*, t. I, n° 18), à laquelle on donne le » nom de domaine public, comprend toute cette portion des biens » *qui restent en jouissance commune*, *et dont les étrangers eux-* » *mêmes peuvent profiter comme les nationaux* ». — « Sa destination » *à une jouissance commune*, dit M. Dufour (t. V, p. 77), forme le » caractère distinctif des dépendances du domaine public, et ce » domaine embrasse tous les objets qui présentent ce caractère ». C'est en ce sens que le conseil d'État a décidé que, les rivages de la mer faisant partie du domaine public, il suit de là « que tout » le monde a droit d'y accéder librement (19 mai 1858, *Vernes*; 30 avril 1863, *Bourgeois*; *sic* c. cass. 18 septembre 1828; 7 juillet 1869, *préfet du Calvados* c. *com. de Langrune*, S. 69, 1, 418) ».

919. 3° Être *une portion du territoire français*, expression d'une certaine solennité qui s'applique parfaitement au sol nu de constructions, tel que les dépendances nommées par l'article 538 du Code civil, mais qu'il ne paraît pas facile d'appliquer à une mai-

[1] Voir cette même expression caractéristique de la condition essentielle de la domanialité publique — « d'être non susceptible de propriété privée *par sa nature* » — relevée dans un passage des travaux préparatoires du Code sur l'article 538 [n° 921 *note*], et monumentée à deux reprises dans l'arrêt de la cour de Paris ci-dessus cité [n° 913 *note*].

son, si belle et si grande qu'on la suppose, telle qu'un ministère, une préfecture, une mairie monumentale ou non. Il serait peu rationnel de considérer l'édifice comme l'accessoire du sol; soit qu'on les considère au point de vue de leur valeur respective, soit qu'on les considère au point de vue de la destination de la chose, l'édifice est le principal, et nul pour le désigner ne s'aviserait de l'appeler une portion du territoire français.

920. Les quatre dépendances du domaine public énumérées dans la première partie de l'article 538 du Code civil présentent ces trois caractères; ce sont ces mêmes caractères qu'exige la partie générale qui termine cet article. Par suite, toutes les choses qui réunissent ces trois caractères constitutifs de la domanialité publique doivent, en vertu de cette disposition finale de l'article 538, être ajoutées aux dépendances du domaine public : telles sont les dépendances du domaine public départemental (routes départementales et chemins de fer départementaux), les dépendances du domaine public municipal (chemins vicinaux, places et rues), et, pour le domaine public national, les canaux de navigation, les ponts, les chemins de fer d'intérêt général exploités ou concédés par l'État.

921. Les édifices publics, nationaux, départementaux et communaux ne réunissent, au contraire, aucun de ces trois caractères; par conséquent ils ne peuvent faire partie du domaine public, en vertu de la disposition générale de l'article 538 [1].

[1] En jetant les yeux sur les travaux préparatoires du Code civil pour les rapprocher du texte de l'article 538, on demeure convaincu que le législateur n'a jamais eu la pensée de faire découler la domanialité publique d'une affectation administrative à un service public, et, par suite, de classer en masse dans le domaine public tous les édifices publics. Il n'est fait nulle part allusion à un tel classement, qui constituerait ce qu'on a appelé un *domaine public monumental.* Les observations des tribunaux d'appel, si nos recherches sont exactes, n'en ont fait aucune mention; au cours de la discussion au sein du conseil d'État, nul n'en a parlé; les discours officiels gardent, sur l'existence d'un élément du domaine public qui serait aussi considérable, le mutisme le plus complet. Les paroles de l'un des orateurs, exposant les idées et les principes dont l'article 538 est l'expression, tendent même, sauf la confusion qu'il fait entre les forteresses et les dépendances du domaine public énumérées dans l'article 538, à justifier notre assertion, à savoir : que le législateur n'a pas voulu classer dans le domaine public et frapper d'indisponibilité les bâtiments affectés ou non à un service public; il dit même, comme nous, et c'est là le point capital, que les routes, fleuves, rivages, ports, sont *dépendances né-*

Ce n'est pas à dire pour cela qu'aucun édifice public, et plus généralement qu'aucune construction ne puisse faire partie du domaine public, être placée hors du commerce, être inaliénable et imprescriptible. Nous allons dire, au contraire, dans quels cas et à quelles conditions il peut en être ainsi.

922. La théorie de la loi, telle qu'elle vient d'être exposée, se complète par les deux règles suivantes :

En premier lieu, le domaine public embrasse tous les objets et constructions formant corps avec ses dépendances [*voir* l'application de cette règle nos 941, 946, 955 et 1314].

En second lieu, des lois spéciales, des textes spéciaux, tels que l'article 540 du Code civil, peuvent faire pour certaines constructions déterminées ou pour certains édifices publics ce que ni l'article 538, ni aucune autre disposition générale, n'a fait pour l'ensemble des édifices publics nationaux, départementaux et communaux, partout répandus sur le sol de la France.

923. L'article 540 du Code civil, qui classe dans le domaine public les forteresses et citadelles, contient l'application la plus saisissante et fournit la preuve la plus énergique à l'appui de cette doctrine. Si, en effet, la disposition de l'article 538 avait pu comprendre la généralité des constructions affectées à un service public, les forteresses y auraient été *a fortiori* également et nécessairement comprises ; de sorte que l'article 540 serait inutile ; un article inutile sur les deux seuls que les législateurs de 1790 et de 1804 aient consacrés au domaine public ! L'article 540 s'explique,

cessaires du domaine public, — non susceptibles de propriété privée, — par leur nature.

« *Les biens sont susceptibles ou non de propriété privée*, dit M. Goupil-Préfeln (*a*). Ceux qui, *quoique susceptibles de propriété privée*, n'appartiennent pas à des particuliers, sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans des formes et suivant des règles spéciales ; le Code civil est étranger à ces formes et à ces règles. Les chemins, routes et rues à la charge de la nation, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, havres et rades, les portes, murs, fossés et remparts des places de guerre et des forteresses, sont, *par leur nature*, des dépendances nécessaires du domaine public ; ils sont inaliénables tant qu'ils conservent cette destination et, conséquemment, imprescriptibles, car la prescription est un moyen d'aliénation. »

(*a*) Rapport fait au Corps législatif, au nom du Tribunat, le 29 nivôse an XII (29 janvier 1804); Fenet, t. XI, p. 588.

au contraire, naturellement dans notre doctrine; l'article 538 ne classant dans le domaine public aucune construction affectée à un service public, l'article 540 (qui s'inspire de l'article 5 § 1 de la loi de 1790) était indispensable pour classer dans le domaine public les forteresses et citadelles consacrées au premier de tous les services publics, celui de la défense du sol et de la nationalité.

924. D'autres textes d'une autre nature ont pu également mettre en dehors du commerce, ou même, sans les classer dans le domaine public, déclarer inaliénables et imprescriptibles certains édifices publics : tels sont les églises, d'après l'article 12 du Concordat [nos 710, 956 et 1531], et, sous les régimes monarchiques, les palais, châteaux, musées, etc., faisant partie du domaine de la couronne [nos 1049 et 1050].

925. Cette théorie, puisée dans les termes mêmes des articles 538 et 540 du Code civil, empruntés par le législateur de 1804 à celui de 1790, ne se justifie pas seulement par le texte de ces dispositions fondamentales. Elle repose, en outre : 1° sur les lois administratives qui règlent l'affectation des immeubles domaniaux à un service public [*voir* ces lois importantes nos 1025 à 1031] ; 2° sur celles relatives aux diverses catégories d'édifices suivant la nature des services auxquels ils sont affectés [no 1340] ; 3° sur la nature même de l'affectation à un service public, qui n'est qu'un mode de jouissance d'un immeuble domanial, de même nature et produisant les mêmes effets matériels que la location ; 4° sur l'impossibilité de subordonner la domanialité publique, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité à l'urgence des nécessités qui président aux affectations de services publics; 5° sur les inconvénients qu'il y aurait à prodiguer sans mesure l'indisponibilité du domaine public [no 975] à la masse énorme d'édifices publics nationaux, départementaux et communaux, répandus sur toute la surface du pays, et suffisamment protégés par les dispositions répressives de l'article 257 du Code pénal.

§ II. — Dépendances du domaine public national.

926. Leur division en trois classes.
927. 1° Dépendances du domaine public national énumérées par l'article 538 § 1 du Code civil.
928. Routes nationales; décret du 16 décembre 1811; leur division en trois classes.

926. Dans l'étude spéciale de chacune des dépendances du domaine public national, nous distinguerons : 1° les dépendances de ce domaine énumérées par l'article 538 § 1 du Code civil ; 2° celles qui font partie de ce domaine en vertu de la disposition finale (§ 2) de cet article, et parce qu'elles réunissent les caractères juridiques qu'elle exige ; 3° celles qui, sans présenter ces caractères, font partie du domaine public en vertu de dispositions législatives spéciales, telles que l'article 540 du Code civil.

927. I. Les dépendances du domaine public national énumérées dans la partie énonciative de l'article 538 du Code civil sont : 1° les routes nationales ; 2° les fleuves et rivières navigables ; 3° les rivages de la mer ; 4° les ports, havres et rades.

Les deux premières forment le domaine public des ponts et chaussées, qui comprend aussi les chemins de fer, les ponts et canaux de navigation ; la troisième et la quatrième forment le domaine public maritime.

928. 1° *Les routes nationales et les rues des villes, bourgs ou villages qui leur font suite.* — Cette première dépendance du domaine public dans l'énumération de l'article 538 du Code civil, est en même temps le premier des objets que nous avons vus soumis au régime de la grande voirie [n° 333]. En 1870, le nombre des routes nationales classées était de 233 et leur longueur s'élevait à 38,500 kilomètres [1] ; en 1871, la France a perdu 10 routes nationales en totalité ou en partie formant 1,167 kilomètres ; au 1er janvier 1879, elle possède 223 routes nationales dont le développement est de 37,280 kilomètres [2].

Il faut bien remarquer que ce ne sont pas les décrets ordonnant l'ouverture de la route nationale ou son classement, dont il va être parlé [nos 930 et 931], qui lui impriment le caractère de la domanialité publique. Pour faire partie du domaine public, participer du privilége de l'indisponibilité [n° 975], engendrer les servitudes qui résultent du voisinage des grandes routes [n° 863], il faut que le sol soit à l'état matériel de route ; il ne suffit pas que la route soit classée ; il faut qu'elle soit faite et livrée à l'usage du public : car ce sont les portions du territoire actuellement à l'état de routes, et non pas les routes projetées et classées, que l'article 538 du Code civil place dans le domaine public.

Régies autrefois, sous le nom de routes royales, par un arrêt du conseil du 6 février 1776, les routes nationales ont été divisées en trois classes par le décret impérial du 16 décembre 1811, *contenant règlement sur la construction, la réparation et l'entretien des routes.* Les routes nationales de première classe forment les lignes principales conduisant de Paris à l'étranger et aux grands

[1] *Étude historique et statistique sur les voies de communication de la France d'après les documents officiels*, imprimée en 1873 par l'imprimerie nationale, pour l'exposition universelle de Vienne.

[2] *Bulletin du ministère des travaux publics*, juillet 1880, page 45.

ports militaires ; celles de seconde classe se dirigent également de Paris vers les frontières ou les ports, mais sont d'une largeur moindre ; celles de troisième classe communiquent de Paris à certaines villes de l'intérieur, ou relient les plus importantes entre elles. Une circulaire du directeur général des ponts et chaussées du 10 juillet 1822, par suite de la réduction du territoire de la France, a dressé un nouveau tableau des routes nationales, ayant uniquement pour objet d'établir un nouvel ordre successif des routes par suite des lacunes que les radiations laissaient subsister dans les numéros. Mais cette division des routes nationales en trois classes n'avait plus, dès cette époque, d'intérêt pratique.

929. Après l'article 2, ainsi conçu : « Les routes impériales sont » de trois classes, conformément aux tableaux 1, 2 et 3, joints au » présent décret », l'article 3 du décret de 1811 porte : « Les routes » départementales sont toutes les grandes routes non comprises » auxdits tableaux, et connues jusqu'à ce jour sous la dénomi- » nation de routes royales de troisième classe ». L'article 7, modifié par la loi du 25 mars 1817, met ces routes à la charge du département. Le conseil d'État avait décidé (C. d'Ét. 27 août 1834 ; 9 août 1836) que le décret de 1811 n'avait point concédé aux départements la propriété du sol de ces routes, et qu'elles avaient continué à faire partie du domaine public national, malgré leur dénomination nouvelle et le déplacement de leurs frais d'entretien ; de sorte que ces routes, construites avant 1811 aux frais de l'État, retombaient dans le domaine privé de l'État et non dans celui du département, lorsqu'elles venaient à perdre leur affectation à un usage public. La loi du 10 août 1871, sur les conseils généraux, art. 59 [n° 1342], a résolu cette question en sens contraire au profit du domaine départemental.

Les frais de construction, de reconstruction et d'entretien des routes nationales sont « à la charge de l'État », suivant l'expression de l'article 538 du Code civil. L'article 6 du décret du 16 décembre 1811 faisait supporter concurremment ceux de ces frais relatifs aux routes nationales de troisième classe par l'État et les départements traversés ; mais depuis la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 53) et d'après les lois d'administration départementale, ces dépenses figurent entièrement au budget de l'État, le département restant exclusivement chargé des dépenses des routes départementales.

930. Une loi du 11 juin 1880 *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways* a réuni en une seule loi deux projets de loi distincts soumis aux chambres par le gouvernement en 1878. Son chapitre Ier (*Chemins de fer d'intérêt local*, art. 1 à 25) a remplacé la législation antérieure du 12 juillet 1865 ; il intéresse plus directement le domaine départemental et le domaine communal [nos 1344 et 1399]. Le chapitre II de cette loi (*Tramways*, art. 26 à 39) intéresse au contraire aussi directement le domaine public national que le domaine public des départements et des communes, et, d'autre part, il ne se borne pas à remplacer une législation préexistante, il crée une législation nouvelle en donnant aux voies ferrées établies sur les voies publiques une réglementation qui leur faisait défaut et dont l'absence avait suscité des difficultés diverses. Aux termes de l'article 26 de la loi du 11 juin 1880, le *tramway* est une voie ferrée à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques concédée sur une voie publique et qui lui laisse sa destination à la circulation des piétons et des voitures ordinaires (tramways à rails plats), ou à celle des piétons seulement (tramways à rails saillants). C'est le trait caractéristique du tramway ; il le différencie du chemin de fer d'intérêt général ou local, qui peut aussi emprunter une voie publique, mais lui enlève entièrement sa destination à la libre circulation des piétons et des véhicules ordinaires. L'article 39 et dernier de la loi rend applicables aux tramways une partie importante des dispositions écrites pour les chemins de fer d'intérêt local, et notamment celle de l'article 8 portant qu' « aucune concession ne pourra faire obstacle à ce » qu'il soit accordé des concessions concurrentes, à moins de stipu- » lation contraire dans l'acte de concession ». Aux termes de l'article 27, l'État ne concède que les tramways à établir sur les routes nationales et les dépendances du domaine public national ; mais dans tous les cas le tramway ne peut être établi qu'en vertu d'une déclaration d'utilité publique par décret délibéré en conseil d'État (art. 29). Nous avons reproduit [n° 848] l'article 31 de cette loi qui applique dans certains cas les règles du petit jury aux expropriations nécessaires à l'établissement des tramways, mais en excluant les cas de rectifications des routes nationales et départementales.

Il peut être établi sur les voies dépendant du domaine public de l'État, des départements ou des communes, des tramways ou voies ferrées à traction de chevaux ou de moteurs mécaniques. Ces voies ferrées, ainsi que les déviations accessoires construites en dehors du sol des routes et chemins classées comme annexes, sont soumises aux dispositions suivantes (L. 11 juin 1880, *relative aux*

chemins de fer d'intérêt local et aux tramways, art. 26). — La concession est accordée par l'État lorsque la ligne doit être établie, en tout ou en partie, sur une voie dépendant du domaine public de l'État. Cette concession peut être faite aux villes ou aux départements intéressés avec faculté de rétrocession... (art. 27 §§ 1 et 2). — Aucune concession ne peut être faite qu'après une enquête dans les formes déterminées par un règlement d'administration publique et dans laquelle les conseils généraux des départements et les conseils municipaux des communes dont la voie doit traverser le territoire seront entendus, lorsqu'il ne leur appartiendra pas de statuer sur la concession. L'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par décret délibéré en conseil d'État, sur le rapport du ministre des travaux publics, après avis du ministre de l'intérieur (art. 29). — Toute dérogation ou modification apportée aux clauses du cahier des charges type, approuvé par le conseil d'État, devra être expressément formulée dans les traités passés au sujet de la concession, lesquels seront soumis au conseil d'État et annexés au décret (art. 30). — Les projets d'exécution sont approuvés par le ministre des travaux publics, lorsque la concession est accordée par l'État. Les dispositions de l'article 3 sont applicables lorsque la concession est accordée par un département ou par une commune (art. 32). — Les taxes perçues dans les limites du maximum fixé par l'acte de concession sont homologuées par le ministre des travaux publics dans le cas où la concession est faite par l'État, et par le préfet dans les autres cas (art. 33). — A l'expiration de la concession, l'administration peut exiger que les voies ferrées qu'elle avait concédées soient supprimées en tout ou en partie, et que les voies publiques et leurs déviations lui soient remises en bon état de viabilité aux frais du concessionnaire (art. 35). — Lors de l'établissement d'un tramway desservi par des locomotives et destiné au transport des marchandises en même temps qu'au transport des voyageurs, l'État peut s'engager, en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation et 5 °/₀ par an du capital d'établissement tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, et augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte, à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou par la commune avec ou sans le concours des intéressés. La subvention de l'État sera formée : 1° d'une somme fixe de 500 fr. par kilomètre exploité ; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de 6,000 fr. par kilomètre. En aucun cas, la subvention de l'État ne pourra élever la recette brute au-dessus du chiffre de 6,500 fr., ni attribuer au capital de premier établissement plus de 5 °/₀ par an. La participation de l'État sera suspendue de plein droit quand les recettes brutes annuelles atteindront la limite ci-dessus fixée (art. 36). — La loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, est applicable aux tramways, à l'exception des articles 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 (art. 37). — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions qui précèdent, et notamment : 1° les conditions spéciales auxquelles doivent satisfaire, tant pour leur construction que pour la circulation des voitures et des trains, les voies ferrées dont l'établissement sur le sol des voies publiques aura été autorisé ; 2° les rapports entre le service de ces voies ferrées et les autres services intéressés (art. 38). — Sont applicables aux tramways les dispositions des articles 4, 6 à 12, 14 à 19, 21 et 24 de la présente loi (art. 39).

931. L'ouverture de nouvelles routes nationales qui devait être ordonnée par une loi, aux termes des lois du 21 avril 1832 (art. 10) et du 3 mai 1841 (art. 3), a pu l'être par décret en vertu de l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852; depuis la loi du 27 juillet 1870 [nº 814], une loi est nécessaire.

Le classement des routes nationales est et a toujours été un acte du pouvoir exécutif (D. 16 décembre 1811, art. 4); il en est de même du déclassement des routes nationales, régi par l'article 1, et du délaissement, régi par les articles 2 et 3 de la loi du 24 mai 1842, complétés par l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, seul article de cette dernière loi qui soit encore en vigueur.

932. Le délaissement d'une route nationale la fait passer du domaine public dans le domaine privé de l'État; ces textes constituent des lois spéciales qui régissent d'une manière exclusive l'aliénation des terrains domaniaux dont il s'agit. Ils délèguent à l'administration des domaines le droit de les aliéner (L. 1842, art. 2), sans l'intervention du pouvoir législatif et par dérogation à l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 et à la loi du 1er juin 1864 [nos 838 à 845], dans trois conditions différentes : 1º ou par voie de concession au profit des riverains ayant usé en temps utile du *droit de préemption* qui leur est accordé par l'article 3 § 1 ; 2º ou par vente domaniale avec adjudication publique (art. 3 § 2, première partie) ; 3º ou même par voie d'échange (art. 3 § 2 *in fine*) au profit des seuls propriétaires déterminés par l'article 4 de la loi de 1836 et s'il plaît à l'administration; c'est le seul cas où l'échange d'un terrain domanial soit possible sans une autorisation législative spéciale [1].

Les portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route pourront, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements ou des conseils municipaux des communes intéressées, être classées par ordonnances royales, soit parmi les routes départementales, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples chemins vicinaux (Loi du 24 mai 1842, *relative aux portions de routes royales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route*, art. 1). — Au cas où ce classement ne serait pas ordonné, les terrains délaissés seront remis à l'administration des domaines, laquelle est autorisée à les aliéner. Néanmoins, il sera réservé, s'il y a lieu, eu égard à la situation des propriétés riveraines, et par arrêté du préfet en con-

[1] Voir aussi, dans notre *Traité des ventes domaniales*, la section intitulée : « Terrains domaniaux provenant de délaissement et de changement de tracé » des routes nationales », p. 155 à 162.

seil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne pourra excéder cinq mètres (art. 2). — Les propriétaires seront mis en demeure d'acquérir, chacun en droit de soi, dans les formes tracées par l'article 61 de la loi du 3 mai 1841 (*avis publié à son de trompe ou de caisse, affiché et inséré dans un journal*), les parcelles attenantes à leurs propriétés. A l'expiration du délai fixé par l'article précité (*trois mois*), il pourra être procédé à l'aliénation des terrains selon les règles qui régissent les aliénations du domaine de l'État ou par application de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836 (art. 3). — Lorsque les portions de routes royales délaissées auront été classées parmi les routes départementales ou les chemins vicinaux, les parcelles de terrain qui ne feraient pas partie de la nouvelle voie de communication ne pourront être aliénées qu'à la charge, par le département ou la commune, de se conformer aux dispositions du premier paragraphe de l'article précédent (art. 4 et dernier).

Les portions de terrains dépendantes d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route royale ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradictoire, à titre d'échange et par voie de compensation de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de routes neuves devront être exécutées. L'acte de cession devra être soumis à l'approbation du ministre des finances [1], lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes royales (Loi du 20 mai 1836, *qui autorise la cession des terrains domaniaux usurpés*, art. 4).

933. L'article 3 de cette loi du 24 mai 1842 confère aux riverains des portions de routes nationales délaissées un droit de préemption absolu pour acquérir, chacun en droit de soi, les parcelles attenantes à leur propriété ; ce privilége est exclusif du droit de vente ou d'échange, exclusif aussi du droit d'interposition de l'État lui-même au-devant du riverain, à moins que celui-ci n'ait refusé ou négligé d'exercer son droit dans les délais de la loi. L'article 4 et dernier fait réserve expresse de ce droit de préemption des riverains, au cas déjà prévu par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [n°s 855 et 856], où la route nationale délaissée est classée, aux termes de l'article 1, comme route départementale ou comme chemin vicinal, et que certaines parcelles de l'ancienne route cessent de faire partie de la voie nouvelle. Dans cette hypothèse, l'effet produit au point de vue des riverains est absolument identique à celui de l'alignement.

Les principes sont les mêmes au cas de la loi de 1842 et au cas de l'article 53 de la loi de 1807 ; les textes en viennent à se confondre ; ils consacrent deux droits de préemption également conférés aux riverains de la voie publique, pour les mêmes causes, dans le

[1] Le décret de décentralisation de 1852, tableau C n°s 5 et 6 [*voir* n° 117], a décentralisé cette matière.

même but, sur des parcelles domaniales de même nature, à savoir des portions de routes délaissées snr la totalité ou partie de leur largeur. L'harmonie de la législation est complète entre l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 24 mai 1842. Les motifs sont les mêmes : sauvegarder les riverains de la voie publique contre les inconvénients de sa suppression; les protéger contre toute interposition de nature à leur faire perdre ce voisinage.

L'assimilation entre les droits de préemption des lois de 1807 et de 1842 a été faite dans les travaux préparatoires de cette dernière loi [1] et dans la discussion à la chambre des députés de l'article 4 [n° 856]; il faut également appliquer aux deux hypothèses l'affirmation du caractère absolu du droit de préemption formulée dans le rapport de la commission [2].

934. 2° *Les fleuves ou rivières navigables ou flottables* forment la seconde des dépendances du domaine public énumérées par l'article 538 du Code civil, et font aussi partie [n°s 333 à 341] de la grande voirie [*voir*, n° 862, les servitudes qui résultent du voisinage de ces cours d'eau].

L'exposé de la situation de l'empire de 1867 portait à 9,600 kilomètres l'étendue des fleuves et rivières classés comme navigables; mais il ajoutait que « si l'on réduit de cette classification les rivières » dont la navigation est en quelque sorte nominale et les sections

[1] Le ministre des travaux publics, dans l'un des exposés de motifs qui ont précédé la loi de 1842, par opposition à l'hypothèse prévue par elle, ajoutait que, « dans les autres cas, les parcelles de routes devenues inutiles sont ou » aliénées au profit des riverains, conformément à l'article 53 de la loi du 16 sep» tembre 1807, ou restituées aux anciens ayants droit, ainsi que le prescrivent les » articles 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833 (*actuellement de la loi du 3 mai » 1841* [n°s 836 à 838]), ou enfin cédées par voie d'échange d'après l'autori» sation écrite dans la loi du 20 mai 1836 [n° 932]. »

[2] « Avant d'adopter une mesure, parce qu'il la juge utile, le législateur a le » devoir de se demander d'abord si elle est juste. Pourquoi la préemption est» elle accordée aux riverains? parce que l'on pense que ce dédommagement » leur est dû comme compensation du tort qu'ils éprouvent par la suppression » de l'ancienne route. Si peu d'accord que l'on puisse être sur la qualification » de ce tort, qu'il ne blesse que les intérêts des riverains, ou qu'il aille jusqu'à » blesser leurs droits, toujours est-il qu'il existe un tort reconnu, un tort que le » projet de loi a l'équitable intention de réparer, un tort qui cessera du mo» ment que les riverains auront la *certitude* de pouvoir, moyennant un juste » prix, acquérir la parcelle attenante à leur propriété (Rapport présenté par M. Renouard, le 26 mars 1842, au nom de la commission de la chambre des députés). »

» auxquelles a été substitué un canal latéral et dont la fréquen-» tation est à peu près nulle, on est conduit à considérer le réseau » de navigation de l'empire comme formé d'environ 6,900 kilo-» mètres de rivières (et 4,850 kilomètres de canaux [n° 943], total » 11,750 kilomètres de navigation intérieure) ». L'exposé de 1866 fixait en outre à 3,000 kilomètres l'étendue des rivières ou parties de rivières flottables en train, et qui font également partie du domaine public. Le document publié en 1873 sous le patronage et aux frais du ministère des travaux publics, et que nous avons déjà cité [n° 928], fixe le développement des voies navigables, y compris les canaux, à 11,088 kilomètres en 1870. Il faut en déduire 360 kilomètres de fleuves et rivières navigables (Rhin, Moselle, Ill non canalisée) et 374 kilomètres de canaux, que nous avons perdus en 1871 par le traité franco-allemand. Au 1er janvier 1879, la France possède 13,047 kilomètres de voies navigables, dont 8,082 kilomètres de rivières navigables et 4,965 kilomètres de canaux [1].

935. La plus ou moins grande fréquentation du cours d'eau est indifférente au point de vue de la question juridique de classement domanial. Il suffit qu'un cours d'eau soit *navigable* pour qu'il forme une dépendance du domaine public, et la navigabilité, à laquelle la loi attache les caractères de la domanialité publique, n'est autre chose que l'aptitude physique et matérielle du cours d'eau à la navigation, que cette aptitude soit naturelle ou artificielle. A la navigabilité, l'article 538 du Code civil assimile le *flottage par trains ou radeaux*, affecté comme la navigation au transport des marchandises, mais non le *flottage à bûches perdues* (avis du conseil d'État du 21 février 1822 et loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale).

L'article 3 de la loi sur la pêche fluviale du 15 avril 1829 dispose que les fleuves et rivières sur lesquels la pêche sera exercée au profit de l'État, c'est-à-dire ceux navigables ou flottables, seront déterminés par des ordonnances royales insérées au *Bulletin des lois*, après enquête *de commodo et incommodo*. En exécution de ce texte, une ordonnance du 10 juillet 1836 a donné une nomenclature de ces cours d'eau, augmentée et modifiée depuis par de nombreux actes du pouvoir exécutif. Ces *déclarations de naviga-*

[1] *Bulletin du ministère des travaux publics*, juillet 1880 (page 44); développement des voies de communication de la France par départements.

bilité faites par l'autorité administrative ne créent point le domaine public; elles constatent seulement le fait matériel générateur de la domanialité publique, c'est-à-dire l'aptitude du cours d'eau à pouvoir d'amont en aval, soit dans la totalité, soit seulement dans une partie de son cours, servir de moyen de transport.

La nomenclature de l'ordonnance de 1836, des ordonnances et décrets subséquents, n'est pas limitative. La question reste entière pour tous les cours d'eau qui n'y figurent pas; dans ce cas, elle doit être résolue en fait dans chaque espèce par la constatation de l'aptitude physique du cours d'eau constitutive de la navigabilité. Mais le conseil d'État décide que l'autorité judiciaire n'a pas qualité pour l'apprécier, et qu'elle doit prononcer le renvoi de cette question à l'autorité administrative (C. d'Ét. 23 juin 1841, *Le Menuet*; 17 août 1864, *commune de Saugnac*; 2 mai 1866, *Hodouin*).

936. Un arrêté ministériel du 2 octobre 1844 a décidé que la loi du 24 mai 1842, relative à l'aliénation des portions de routes nationales délaissées [nos 932 et 933], serait appliquée aux terrains provenant d'un cours d'eau supprimé dont la propriété ne serait pas susceptible d'être contestée à l'État; ainsi la question est la même en ce qui concerne les fleuves et rivières navigables et flottables et les canaux de navigation. Nous avons déjà soutenu [1] que cette décision, suffisante pour couvrir la responsabilité des agents de l'administration, est impuissante à étendre au-delà de leur objet les dispositions de la loi de 1842, qui, non-seulement par son titre, mais aussi par le texte de chacun des ses quatre articles, concerne uniquement les routes nationales, et à créer au profit des riverains un droit de préemption dont ils soient autorisés à se prévaloir. A défaut d'exception écrite dans un texte de loi, ces terrains des cours d'eau délaissés sont soumis aux principes qui président à l'aliénation des biens de l'État, aux conditions d'autorisation prescrites par les lois des 22 novembre-1er décembre 1790 et du 1er juin 1864 [nos 1038 et 1044], et aux conditions de publicité et concurrence des ventes domaniales [no 1041]; quelles que puissent être les bonnes raisons tirées de l'analogie des situations, l'analogie ne suffit pas pour établir l'assimilation et déroger à des textes précis.

La question s'est présentée devant la cour de cassation, mais il y avait possibilité de rejeter le pourvoi sans la résoudre; et l'arrêt,

[1] Voir notre *Traité des ventes domaniales*, page 161.

sur les conclusions conformes de M. l'avocat général Reverchon, qui montrait, avec nous, combien l'assimilation légale est contestable, s'est borné à dire « qu'à supposer que le droit de préemp-» tion établi par la loi de 1842 pour les portions de route délaissées » doive s'étendre aux terrains provenant des cours d'eau sup-» primés », les étangs dont s'agissait au procès « ne sont point des » portions de cours d'eau délaissées » (c. ch. req. 23 décembre 1873, *Jobard-Dumesnil* c. *l'État*, Sirey, 74, 1, 210).

937. Si le droit de préemption n'existe pas, comme nous le pensons, au profit des riverains des cours d'eau partiellement délaissés, et si le droit de concession écrit dans la loi du 24 mai 1842 ne leur est pas applicable, il en est de même *à fortiori* du droit d'échange sans loi spéciale d'autorisation, que la disposition très-exceptionnelle [n° 932] de l'article 4 de la loi du 20 mai 1836, combinée avec la partie finale de l'article 3 de la loi de 1842, confère à l'administration en ce qui concerne les seuls terrains provenant de changement de tracé ou d'ouverture de nouvelle route. Il est encore plus difficile d'étendre en dehors de ses termes cette exception unique à l'interdiction d'échanger des terrains domaniaux sans une loi spéciale d'autorisation, et cependant il ne serait pas logique, en présence des termes de l'article 3 de la loi de 1842, de ne pas donner la même solution dans les deux cas.

938. Il est enfin une troisième hypothèse qui soulève une question analogue : on se demande si l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 et le droit de préemption particulier qu'il confère aux riverains sur les portions, retranchées de la voie publique préexistante par suite d'alignements arrêtés [n°s 855 et 856], sont applicables aux cours d'eau? Les ministres des travaux publics et des finances ont répondu affirmativement. Nous ne méconnaissons pas les considérations d'équité et les avantages qui peuvent recommander l'application de ce texte au cas où, par suite de travaux exécutés sur un cours d'eau navigable, la largeur de ce cours d'eau vient à être diminuée. Mais il est manifeste que l'article 53 de la loi de 1807 n'est écrit, comme toutes les dispositions relatives à l'alignement, que pour les rues et routes de terre, et que ces décisions ministérielles, bien que suivies dans la pratique, ont, sans droit, fait l'œuvre de la loi. Le conseil d'État, saisi de la question au contentieux en 1849, a évité, ne pouvant reconnaître la légalité

de cette pratique, de se prononcer sur la question (C. d'Ét. 1er juin 1849, *Barrière et consorts*).

Il serait désirable qu'une loi intervînt sur tous ces points et mît un terme à ce travestissement en cette matière de l'autorité administrative de France en préteur romain.

939. Bien d'autres questions d'une autre nature se rattachent au régime des eaux du domaine public; nous les renvoyons au parallèle entre les diverses sortes de cours d'eau qui fait l'objet du § 3 de cette section [nos 979 à 1013]; dans les §§ 2 et suivants, consacrés au régime du domaine public, nous traiterons des difficultés relatives à la délimitation des fleuves et autres dépendances du domaine public [nos 960 à 969].

940. 3° *Rivages de la mer.* — Le littoral français se divise en trois régions : la première s'étend de la frontière de Belgique à la pointe du Finistère; la seconde, de la pointe du Finistère à la frontière d'Espagne, dans le golfe de Gascogne; la troisième, de la frontière d'Espagne sur la Méditerranée à la frontière d'Italie. Le rivage est la grève ou partie du littoral couverte et découverte par l'action ordinaire des flots. On suit, pour les côtes de la Méditerranée, la règle romaine : « *littus est eatenus quâ maxime fluctus hibernus exæstuat* (D. 112, *de verb. oblig.*) », et, pour les côtes de l'Océan, celle de l'ordonnance de 1681 : « tout ce que la mer couvre et dé» couvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le plus » grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ». Les rivages de la mer et la mer elle-même, dans l'étendue du rayon soumis à la souveraineté nationale (fixé par le droit international à une portée de canon), forment le domaine public maritime, réglé en vue du double intérêt de la sûreté des côtes et de leur libre accès au profit de la navigation. Tous travaux à la mer, tout ce qui est susceptible de constituer une entreprise sur la mer est interdit par l'ordonnance de 1681, et constitue, aux termes du décret du 10 avril 1812, des délits de grande voirie [n° 341].

941. 4° *Ports, havres et rades.* — Ces dépendances du domaine public sont en réalité des parties de la mer ou des fleuves, naturellement ou artificiellement appropriées soit aux besoins de la défense nationale, soit à ceux du commerce et de la navigation. Il y a, d'une part, les ports de la marine militaire (Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort et Toulon), qui, avec tous leurs ouvrages de

défense à la mer, phares, fanaux et balises[1] faisant également partie du domaine public en vertu du principe ci-dessus énoncé [n° 922 1°], sont dans les attributions du ministre de la marine; et, d'autre part, les ports et havres [2] de commerce et leurs ouvrages, phares, fanaux et balises, placés dans les attributions du ministre des travaux publics.

L'exposé de la situation de l'empire distribué aux chambres en février 1865 contenait, au point de vue de cette seconde catégorie de ports, les détails statistiques qui suivent sur cette intéressante partie du domaine public national : « Il existe le long du littoral, » ainsi que dans les parties maritimes des fleuves, un grand » nombre de ports, c'est-à-dire de localités où les bâtiments peu- » vent aborder, soit pour y déposer, soit pour y prendre des mar- » chandises. Le nombre des ports classés d'après cette définition » est de 400. Mais tous n'ont pas un intérêt commercial. Un grand » nombre ne sont que de simples stations de pêcheurs. Les ports » dans lesquels le mouvement de la navigation est constaté par » l'administration des finances sont au nombre de 230 [3] ».

942. II. Nous avons déjà indiqué ci-dessus [n° 920] les diverses dépendances du domaine public qui, sans avoir été nominativement classées dans ce domaine par la disposition énonciative de l'article 538 du Code civil, doivent y être placées en vertu de la disposition générale qui termine le même article. Tels sont, principalement pour le domaine national, les canaux de navigation, les ponts des routes nationales et les chemins de fer d'intérêt général.

943. 1° *Canaux de navigation.* — Affectés, comme les routes de terre et les fleuves et rivières navigables ou flottables, à la circu-

[1-2-3] Le document publié en 1873 et que nous avons déjà cité [n°s 928 et 934], dans sa partie relative aux *renseignements statistiques* sur les *ports de mer*, donne les chiffres suivants : — « Les ports de commerce qui figurent dans les » tableaux annuels publiés par l'administration des douanes sont au nombre » de 218, savoir : Manche, 62 ; Océan, 103 ; Méditerranée, 53 ».

D'après le même document (page 227), les phares allumés sur les côtes de France, au 1er janvier 1872, étaient au nombre de 330, divisés en phares de 1er, 2e, 3e et 4e ordres, ces derniers, appelés aussi fanaux, au nombre de 225; plus 10 feux flottants.

A la même date, les travaux relatifs au balisage se composaient de 1,165 balises en bois ou en fer, 201 tourelles en maçonnerie, 659 bouées ordinaires, 32 bouées à cloche et 921 amers.

lation et au transport des personnes et des choses, constituant comme eux des voies de communication, participant des mêmes caractères légaux, ces canaux font partie du domaine public national; il en est ainsi qu'ils soient administrés par l'État ou par des compagnies concessionnaires (1,030 kilomètres de canaux sont l'objet de concessions). L'étendue totale de cette dépendance du domaine public, qui représente une valeur de près de un milliard, était, d'après l'exposé de la situation de l'empire présenté en 1867, de 5,050 kilomètres, en y comprenant les rivières canalisées assimilées aux canaux; mais la circulation n'était active que sur 4,850 kilomètres[1]. — La loi du 29 floréal an X étend le régime de la grande voirie à toutes les contraventions commises « sur les *canaux*, fleuves et rivières navigables ». Il ne faut pas assimiler aux canaux de navigation les canaux de desséchement, quoiqu'ils soient soumis à la surveillance administrative organisée par l'arrêté du 19 ventôse an VI. — Les droits perçus sur les canaux rachetés ou non concédés ont été considérablement diminués [n° 1224]. — Il faut enfin remarquer que des canaux navigables peuvent aussi faire partie du domaine public communal [*voir* n° 1400].

944. 2° *Ponts.* — Établis, avec ou sans péage, sur les fleuves, canaux de navigation, rivières navigables ou flottables, les ponts font partie du domaine public national, à moins qu'ils ne se trouvent dans le parcours des voies appartenant au domaine public départemental ou communal (L. 14 floréal an X, art. 11). Les préfets ne peuvent, sans excès de pouvoir, autoriser l'établissement de ponts sur les rivières navigables, sans que les projets aient été soumis à l'enquête prescrite par l'ordonnance du 23 août 1835 et approuvés par l'administration supérieure (Arrêté du 19 ventôse an VI; C. d'Ét. 27 mai 1863, *Delahaye*).

La suppression des entraves à la circulation résultant de la nécessité d'un péage est depuis longtemps l'objet des légitimes préoccupations des pouvoirs publics. De nombreux décrets en cas d'accord de l'État et des concessionnaires ont consacré le rachat. Mais le nombre des ponts établis selon ce système pour le service soit de la grande, soit de la petite voirie, et dont la concession n'avait pas pris fin, était encore en 1880 d'environ 400, et une loi

[1] *Voir*, n° 934, les chiffres publiés par les soins de l'administration des travaux publics en 1873 et au mois de juillet 1880.

seule pouvait briser la résistance des concessionnaires en les expropriant. Une loi du 30 juillet 1880 est venue déterminer le mode de rachat des ponts à péage, en comblant une lacune de la législation; elle fait aux concessionnaires des droits de péage, c'est-à-dire de droits purement mobiliers, une application du principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en dehors de la sphère d'application, restreinte aux immeubles de la loi du 3 mai 1841 [n°s 849 et 849 *bis*]. Cette loi avait été d'abord soumise au Sénat en quatre articles seulement; mais le projet d'initiative gouvernementale fut renvoyé par la Chambre des députés, sur la demande du gouvernement, à une commission déjà saisie d'une proposition d'initiative parlementaire ayant pour objet de créer les ressources applicables au rachat. Cette commission réunit les deux projets de loi en un seul, et, considérant qu'il serait illogique de grever les finances de l'État pour le rachat des péages existants et d'en laisser établir de nouveaux, elle a posé en principe dans l'article 1er l'interdiction d'établir de nouveaux ponts à péage. Ce sont ces deux projets réunis et modifiés qui sont devenus la loi du 30 juillet 1880 en sept articles. Elle a été immédiatement suivie d'une circulaire du 31 juillet rendue par le ministre de l'intérieur pour son exécution (*Bull. off. minist. intér.* 1880, p. 252 à 257).

Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales ou départementales. En cas d'insuffisance des ressources immédiatement disponibles pour la construction des ponts dépendant de la voirie vicinale, il pourra y être pourvu par les départements et les communes intéressés, au moyen d'un emprunt à la caisse des chemins vicinaux (Loi du 30 juillet 1880, *ayant pour objet de déterminer le mode de rachat des ponts à péage*, art. 1). — Le rachat de la concession de tout pont à péage dépendant de la grande ou de la petite voirie peut être autorisé et déclaré d'utilité publique, par décret rendu en conseil d'État après enquête. L'enquête a lieu dans les formes déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834 (art. 2). — A défaut d'arrangement amiable, si les droits du concessionnaire ne sont pas réglés, soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité à allouer pour le rachat de la concession est fixée par une commission spéciale instituée et composée comme il suit : cette commission est instituée par décret et composée de trois membres, dont un désigné par le préfet, un par le concessionnaire, et le troisième par les deux autres membres. Si ces deux membres ne parviennent pas, dans le mois qui suivra la notification à eux faite de leur nomination, à se mettre d'accord sur le nom du troisième, il sera procédé à sa désignation par le président du tribunal de première instance du chef-lieu de département dans le ressort duquel le pont est situé. Le choix ne pourra être fait que parmi les personnes désignées par le conseil général pour la formation du jury d'expropriation pour cause d'utilité publique dans les divers arrondissements dont le département se compose. Lorsque le pont est établi sur un cours d'eau servant de limite à deux départements, la nomination est faite dans les mêmes condi-

tions par le président du tribunal de première instance du chef-lieu de celui des deux départements qui devra être désigné par le décret déclarant l'utilité publique du rachat. Le même décret désignera celui des préfets qui devra faire la nomination prévue par le second paragraphe du présent article (art. 3). — L'indemnité allouée doit être payée ou consignée avant la prise de possession du pont (art. 4). — Les actes de toute nature faits en vertu de la présente loi seront dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement (art. 5). — Les ponts à péage établis sur les routes nationales seront rachetés dans un délai de huit ans, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi. Pour déterminer l'ordre de priorité des rachats, il sera tenu compte du concours offert par les départements, les communes ou les particuliers (art. 6). — Il pourra être accordé sur les fonds de l'État, pour le rachat des ponts à péage dépendant des routes départementales ou des chemins vicinaux de toute catégorie, une subvention dont le maximum est fixé à la moitié de la dépense. Ce maximum est réduit à un tiers pour les rachats des ponts à péage situés sur les routes départementales, dans les départements où le produit du centime additionnel au principal des quatre contributions directes est compris entre 20,000 et 40,000 francs, et à un quart dans les départements où il est supérieur à 40,000 francs. Il ne sera accordé aucune subvention pour le rachat des ponts à péage qui seraient construits sur les chemins vicinaux après la promulgation de la présente loi (art. 7).

945. 3° *Chemins de fer.* — Construits et exploités par l'État, ou construits et exploités par des compagnies concessionnaires, les chemins de fer d'intérêt général sont soumis au régime de la grande voirie (L. 15 juillet 1845, art. 1 [rapporté n° 341]) et forment une dépendance du domaine public national (Trib. de la Seine, 28 juillet 1850, *chem. de fer de Sceaux*; C. d'Ét. 8 février 1851, *chem. de fer du Centre*; Douai, 9 mars 1857, *chem. de fer du Nord*; c. cass. 15 mai 1861, *Mancel c. adm. de l'enregistrement*). Il n'en pouvait être autrement pour ces voies de communication, si récentes encore, qui constituent le plus admirable instrument d'échanges, et qui ont opéré la plus profonde et la plus bienfaisante révolution économique au sein de la société par la transformation des moyens de transports des produits et des personnes. D'ailleurs nous avons vu que ces importantes voies de communication présentent tous les caractères constitutifs de la domanialité publique [nos 917 et 920].

Cette règle de classement dans le domaine public national s'applique même aux chemins de fer *industriels*; établis principalement pour le service de mines, de carrières et de grands établissements industriels, l'acte de concession contient toujours une clause qui réserve à l'État la faculté d'imposer à tout moment l'établissement d'un service de voyageurs et de marchandises et stipule le tarif applicable. Ces chemins de fer spéciaux sont soumis

aux mêmes règles que les chemins de fer d'intérêt général pour la concession (L. 27 juillet 1870 (n° 814]), ses conditions et sa durée, l'exercice du droit d'expropriation, le régime de la grande voirie et l'application de la loi du 15 juillet 1845.

Les compagnies concessionnaires de lignes de fer ne sont, quant à la construction du chemin, que les entrepreneurs d'un travail public, et, quant à son exploitation, que les entrepreneurs d'un service public de transports; la concession, même pendant sa durée, généralement fixée à 99 ans, a seulement pour effet, sans attribution de propriété, de leur assurer les bénéfices de l'exploitation aux conditions fixées par les lois de concession [n° 317].

946. En vertu du principe ci-dessus établi [n° 922 1°], que le domaine public embrasse tous objets et constructions accessoires faisant corps avec lui, les gares de voyageurs et de marchandises avec leurs cours, les quais couverts ou découverts d'embarquement et de débarquement, les voies de garage et de services divers, dépendances nécessaires des voies ferrées, doivent être classées comme elles dans le domaine public. Mais il est difficile d'en dire autant des ateliers d'ajustage, de forges, de bourrelleries ou autres, pour lesquels il paraît juridique de faire, au point de leur domanialité, la distinction faite par le conseil d'État au point de vue de l'impôt (*voir* douze arrêts du 17 août 1864, cinq du 27 janvier 1865, et trois du 25 août 1865), et des terrains non encore affectés à l'exploitation et acquis par les compagnies dans la prévision d'agrandissements futurs ou dans un intérêt de convenance (C. d'Ét. 22 juillet 1848; 16 avril 1851; 12 mai 1853; 27 août 1857, *Boilié-Martin*).

947. Jusqu'en 1878 l'État s'était généralement abstenu en France de construire et surtout d'exploiter par lui-même les voies ferrées. Le régime des chemins de fer français présentait, et présente encore pour toutes les lignes concédées et non rachetées, un système mixte combinant l'action de l'État et celle de l'industrie privée représentée par les compagnies concessionnaires. D'autres États ont donné la préférence à deux systèmes entièrement opposés; en Angleterre et aux États-Unis la construction et l'exploitation des chemins de fer sont abandonnées à l'industrie privée; en Belgique et en Allemagne, la plupart des chemins de fer sont construits et exploités par l'État. Ce sont des conventions, légalement ratifiées, intervenues en 1858 et 1859 entre le gouvernement français et les six grandes compagnies de chemins de fer (page 134),

qui ont constitué le système mixte qui les régit toujours. Ces conventions ont établi, d'une part, une association entre deux sortes de lignes, les unes très-productives (ancien réseau), et les autres peu productives (nouveau réseau), placées dans les mêmes mains, de manière que la plus-value des voies principales au delà d'un revenu réservé à l'ancien réseau pût se reporter sur les lignes secondaires et assurer leur existence régulière; elles ont également établi, d'autre part, comme condition de la première, une seconde association entre les compagnies et l'État qui intervient par voie de participation aux travaux, de subventions en argent, et en cas d'insuffisance par des garanties d'intérêts qui ne sont que des prêts spéciaux, des avances, que les compagnies doivent rembourser au Trésor à des époques déterminées, en capital et intérêts. L'État exerce son contrôle sur l'exploitation des chemins de fer concédés, à un double point de vue, et dans les conditions fixées par le cahier des charges, soit en ce qui concerne l'exploitation technique (le tracé de la ligne, l'emplacement des stations, l'exécution et l'entretien des travaux, le matériel, et tous les détails du service au point de vue de sa régularité et de sa sécurité), soit en ce qui concerne l'exploitation commerciale (l'établissement et la modification des tarifs soumis à l'homologation du gouvernement qui a le droit de veto, tandis que les compagnies ont l'initiative).

Une loi du 18 mai 1878, qui a mérité de nombreuses critiques et n'est intervenue qu'après de vifs débats, et après le rejet de nouvelles conventions avec les grandes compagnies, est venue prononcer le rachat de 1,638 kilomètres de chemins de fer concédés à des compagnies diverses, Charentes, Vendée, Poitiers à Saumur, Nantais, Orléans à Rouen, Orléans à Châlons-sur-Marne, etc. Ces lignes forment actuellement un seul réseau exploité provisoirement par l'État, aux termes de l'article 4 de la loi du 18 mai 1878 et du décret du 25 mai qui leur a conféré le titre de *chemins de fer de l'État.* Un autre décret du même jour, 25 mai 1878, a réglé l'organisation du service financier de ces chemins de fer.

Depuis cette époque, des projets d'extension du réseau de l'État, par voie de rachat des lignes concédées aux grandes compagnies, se sont produits avec une grande énergie au sein de la Chambre des députés en 1879 et 1880. Mais les chambres de commerce et les conseils généraux n'ont pas témoigné avec moins de vivacité leur opposition à ces projets, dans lesquels l'économie politique doit voir et repousser l'État entrepreneur de transport, se faisant

industriel à bon marché, avec l'argent des contribuables, et sans doute au profit des protectionnistes.

947 *bis*. En 1878 un vaste programme de travaux publics relatif à l'amélioration des ports, des voies navigables, des routes, a compris naturellement le développement des chemins de fer de France et d'Algérie. Plusieurs lois sont intervenues dans ce but, telles que celle du 17 juillet 1879 qui classe 181 lignes de chemins de fer dans le réseau des chemins de fer d'intérêt général, celle du 31 juillet 1879 qui incorpore dans le réseau d'intérêt général divers chemins de fer d'intérêt local, celle du 18 juillet 1879 relative au classement du réseau complémentaire des chemins de fer d'intérêt général en Algérie, et un nombre considérable de lois relatives à l'exécution de chemins de fer ou à leur déclaration d'utilité publique.

D'après le document publié en 1873 [et déjà cité nos 928, 934 et 941], les résultats financiers de l'exploitation des chemins de fer français s'élevaient déjà en 1869, pour les six grandes compagnies, à 383,351,000 fr.; la longueur exploitée du réseau français d'intérêt général était au 31 décembre 1869 de 16,977 kilomètres. Malgré les pertes de territoire imposées à la France en 1871 et qui ont si considérablement réduit le chemin de fer de l'Est [no 952], la longueur exploitée du réseau français d'intérêt général était déjà au 31 décembre 1877 de 21,043 kilomètres, ayant coûté un capital de 9,450,500,000 fr. employé dans la construction; les dépenses, durant cette année 1877, ont été de 438,463,973 fr., et les recettes de 848,689,360 fr. [1]. L'année suivante, la longueur exploitée du même réseau s'élevait au 31 décembre 1878 à 22,151 kilomètres, qui, pendant cette année 1878, procuraient à l'État des profits s'élevant à 235,608,389 fr. [2], se divisant en 160,815,380 fr. de recettes perçues par le Trésor (impôts et droits divers) et 74,793,009 fr. d'économies réalisées (postes, transports militaires et autres).

Au 31 décembre 1879, le réseau d'intérêt général en exploitation dépasse 23,000 kilomètres, et, en y joignant 2,161 kilomètres d'intérêt local, l'ensemble du réseau français exploité est de 25,163 kilomètres, avec 10,510 kilomètres déclarés d'utilité publique en construction ou à construire. Nous en donnons les développements d'après *la situation des chemins de fer français au 31 décembre 1879*, publiée par le ministère des travaux publics.

[1] *Annuaire statistique de la France*, 3e année, 1880, page 375.

[2] *Bulletin du ministère des travaux publics*; et *Bulletin de statistique et de législation comparée* (du ministère des finances), mars 1880, p. 209.

Situation générale du réseau des chemins de fer français au 31 décembre 1879.

DÉSIGNATION des LIGNES.	ANCIEN RÉSEAU. — LONGUEUR				NOUVEAU RÉSEAU. — LONGUEUR				ENSEMBLE DES RÉSEAUX. — LONGUEUR				
	livrée à l'exploitation.	en construction ou à construire.	concédée éventuellement.	totale.	livrée à l'exploitation.	en construction ou à construire.	concédée éventuellement.	totale.	déclarée d'utilité publique: livrée à l'exploitation.	déclarée d'utilité publique: en construction ou à construire.	déclarée d'utilité publique: totale.	non déclarée d'utilité publique.	Ensemble.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Chemins concédés par l'État.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.	kil.
1. Nord	1310	51	"	1361	654	142	"	796	1964	193	2157	"	2157
2. Est	602	1	"	603	1992	539	16	2547	2594	540	3134	16	3150
3. Ouest	900	"	"	900	2055	279	"	2334	2955	279	3234	"	3234
4. Paris Orléans	2017	"	"	2017	2342	"	"	2342	4359	"	4359	"	4359
5. Paris Lyon Méditer.	4183	980	"	5163	1687	261	20	1968	5870	1241	7111	20	7131
6. Midi	796	82	"	878	1405	621	96	2122	2201	703	2904	96	3000
7. Ceinture Paris (r.d.)	17	"	"	17	"	"	"	"	17	"	17	"	17
8. Grande ceint. Paris.	14	76	"	90	"	"	"	"	14	76	90	"	90
9. 27 lignes diverses.	1008	463	12	1483	"	"	"	"	1008	463	1471	12	1483
Totaux	10847	1658	12	12512	10135	1842	132	12109	20982	3495	24477	144	24621
Chemins industriels et divers									239	119	358	"	358
Ensemble des chemins concédés par l'État									21221	3614	24835	144	24979
Réseau de l'État									1638	965	2603	3	2606
Chemins non concédés : déclarés d'utilité publique									143	4176	4319	"	4319
Chemins non concédés : dont l'étude est prescrite par la loi									"	"	"	8379	8379
Ensemble des chemins de fer appartenant ou devant faire retour à l'État									23002	8755	31757	8526	40283
Chemins de fer d'intérêt local									2161	1755	3916	"	3916
Ensemble du Réseau français									25163	10510 (1)	35673	8526	44199

(1) SAVOIR :	En construction	A construire.	Ensemble.
Chemins d'intérêt général concédés par l'État	1977	1518	3495
Chemins industriels et divers	62	57	119
Réseau de l'État	765	200	965
Chemins non concédés	1851	2325	4176
Chemins de fer d'intérêt local	501	1254	1755
Totaux	5156	5354	10510

948. Nous avons fait connaître les dispositions de la loi organique du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, qui soumettent les voies ferrées au régime de la grande voirie [nº 341], et celles relatives aux nombreuses servitudes d'utilité publique produites par leur voisinage [nº 364], toutes empruntées au titre I intitulé « Mesures relatives à la conservation des chemins de fer ». Le titre II de cette loi (art. 12 à 15), sous cette rubrique : « Des » contraventions de voirie commises par les concessionnaires ou » fermiers de chemins de fer », a pour objet de protéger les autres voies publiques contre les chemins de fer eux-mêmes; il contient des dispositions essentiellement administratives, et consacre la juridiction des conseils de préfecture (art. 13). Le titre III et dernier, intitulé « Des mesures relatives à la sûreté de la circu- » lation sur les chemins de fer », contient au contraire, dans les onze articles (art. 16 à 27) dont il se compose, des dispositions répressives de crimes et délits pouvant compromettre la sécurité des personnes, calquées sur les incriminations et les pénalités analogues du Code pénal, et dont l'application est nécessairement confiée aux tribunaux judiciaires.

Il faut remarquer parmi ces dispositions, celle de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845, qui frappe de peines correctionnelles les contraventions aux règlements sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer.

Des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances (Loi du 11 juin 1842, *relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer*, art. 9).—Toute contravention aux ordonnances royales portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation du chemin de fer, et aux arrêtés pris par les préfets, sous l'approbation du ministre des travaux publics, pour l'exécution desdites ordonnances, sera punie d'une amende de 16 fr. à 3,000 fr. En cas de récidive dans l'année, l'amende sera portée au double, et le tribunal pourra, selon les circonstances, prononcer, en outre, un emprisonnement de trois jours à un mois (Loi du 15 juillet 1845, *sur la police des chemins de fer*, art. 21). — Seront constatées, poursuivies et réprimées, conformément au titre III de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, les contraventions au présent règlement, aux décisions rendues par le ministre des travaux publics, et aux arrêtés pris sous son approbation par les préfets pour l'exécution dudit règlement (Ordonnance du 15 novembre 1846, *portant règlement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer*, art. 79).

949. L'application de ce texte a produit de nombreuses difficultés; il est en complète harmonie avec la théorie générale que nous avons exposée [nºˢ 64, 73, 110, 211] sur l'exercice de l'autorité

réglementaire, par nous déniée aux ministres. Cet article spécial, loin d'y déroger, consacre formellement cette théorie, en n'attachant la sanction pénale qu'il édicte qu'aux actes réglementaires du chef de l'État et des préfets, et ne reconnaissant au ministre des travaux publics que le droit de contrôle sur les arrêtés préfectoraux. Aussi, ni les prescriptions des cahiers des charges des compagnies, qui constituent des actes contractuels intervenus entre l'État et la compagnie concessionnaire, ni celles des instructions ou circulaires ministérielles, ne peuvent donner lieu à la sanction pénale de l'article 21 de la loi de 1845 ; c'est ce que vient de reconnaître la cour de cassation (ch. crim. 2 mai 1873, *Bizetz-Sky*). Mais cet arrêt contient, suivant nous, une contradiction lorsque, sur un second chef de prévention, il attribue cette même sanction pénale à un autre acte ministériel, parce qu'il se produirait sous la forme d'une *décision* ou d'un *arrêté*. A cet égard, l'arrêt cité paraît se fonder sur l'article 79 de l'ordonnance réglementaire du 15 novembre 1846 ; mais un texte de loi aurait seul pu donner au ministre le droit de faire des règlements en cette matière et y attacher la sanction pénale. Dans le silence, et de l'article 9 de la loi du 11 juin 1842, relative à l'établissement des chemins de fer, et de l'article 21 de la loi de 1845, qui n'attachent la peine édictée par ce dernier texte qu'aux actes réglementaires du chef de l'État et des préfets, l'ordonnance de 1846, rendue en exécution de ces deux articles de lois, n'a pu suppléer à leurs dispositions, ni légalement attacher la pénalité de l'article 21 aux *décisions rendues par le ministre des travaux publics*. Ce ministre est seulement investi, au point de vue réglementaire et répressif, du pouvoir d'inspirer et d'approuver des arrêtés préfectoraux ou de provoquer du chef de l'État des règlements d'administration publique.

950. La loi du 11 juillet 1866, relative à l'amortissement, est aujourd'hui abrogée par la loi de finances du 16 septembre 1871, art. 22 [n° 1075]. Mais au point de vue du classement domanial des chemins de fer, il est utile de montrer que leur situation légale n'a été modifiée ni par la promulgation de cette loi, ni par sa suppression. Cette loi affectait à la caisse d'amortissement « la » nue propriété des chemins de fer dont la jouissance a été con- » cédée et doit faire retour à l'État ». Cette affectation n'avait pas modifié le caractère légal et domanial des chemins de fer, ni porté atteinte à leur indisponibilité en tant que dépendances du domaine public : car, tout en donnant une garantie particulière aux créan-

ciers de l'État, le législateur de 1866 n'avait ni donné, ni voulu donner les moyens de réaliser un tel gage, ni permis aucune aliénation contraire au principe fondamental de la domanialité publique. Nonobstant l'emploi de quelques expressions peu conformes au classement des chemins de fer dans le domaine public, mais auxquelles leurs auteurs n'avaient pas voulu attacher un sens contraire à ce classement universellement admis, les travaux préparatoires et la discussion de la loi ne laissent aucun doute sur cette pensée du législateur de 1866.

« Cette affectation n'a pas pour but d'offrir une plus grande » garantie aux créanciers de l'État, dit le rapport de la commis» sion; notre crédit leur suffit largement ». — « L'objet de l'ar» ticle 1, dit le ministre présidant le conseil d'État à la séance du » 9 juin au Corps législatif, si la chambre me permet de le dire, » est *un peu doctrinal et théorique* »; et plus loin : « Serait-il sage, » quand les chemins de fer feront retour à l'État, de les (leurs » 500 millions de produit net) abandonner complétement? Eh » bien! l'affectation de l'article 1 a pour but de faire à cet égard » une réserve qui me semble prudente et sage ». — Enfin, l'exposé des motifs avait déjà dit : « L'article 1 du projet de loi affecte » à la caisse d'amortissement la nue propriété des chemins de fer. » *Pour donner une efficacité actuelle à cette disposition*, l'impôt du » dixième sur le prix des places des voyageurs et le transport des » marchandises des chemins de fer est porté en recette au budget » spécial de l'amortissement. Cet impôt, qui s'augmente chaque » année, produit déjà plus de 27 millions. »

Ainsi, ni le texte ni l'esprit de la loi de 1866 n'avaient altéré, en ce qui concerne les chemins de fer, l'inaliénabilité inhérente à leur domanialité publique. Tandis qu'en ce qui concerne les bois et forêts, dépendances du domaine privé de l'État, et non du domaine public, la loi du 25 mars 1817, en les affectant pour la première fois à la caisse d'amortissement, d'une part, disait *en transférer la propriété à la caisse d'amortissement* (art. 147), et, d'autre part, en permettait formellement l'aliénation, en vertu d'une loi (art. 145), permission que confirmait, en lui donnant heureusement un caractère exceptionnel et extraordinaire, l'article 3 de la loi du 11 juillet 1866.

L'affectation des chemins de fer à la caisse d'amortissement, indépendamment de l'effet indiqué par le ministre et qui ne devait se produire qu'à l'époque du retour de l'exploitation entre les mains de l'État, ne produisait donc aucun résultat actuel autre

que ceux déterminés par la loi elle-même, et qui étaient entièrement étrangers au caractère domanial des chemins de fer; à savoir : 1° l'attribution à la caisse d'amortissement de l'impôt du dixième (art. 2 § 2 [n° 1223]) et des sommes à provenir ultérieurement du partage des bénéfices entre l'État et les compagnies de chemins de fer stipulé par les conventions passées avec ces compagnies (art. 2 § 3); 2° l'obligation de faire l'avance des sommes promises par l'État aux compagnies à titre de garantie d'intérêts et le recouvrement ultérieur de ces avances et des intérêts (art. 5).

951. Cette situation exceptionnelle des chemins de fer tient à ce que cette nouvelle et riche dépendance du domaine public national forme des voies publiques d'une nature toute spéciale ; qu'il a fallu pour les créer le concours des capitaux privés, des capitaux et du crédit de l'État ; qu'elles ne peuvent être livrées à l'usage du public que suivant les conditions particulières de leur établissement, de leur fonctionnement, de leur matériel, du mode de traction qui leur est propre ; surtout enfin, parce que cette portion du domaine public est productive de revenus considérables qui constitueront dans l'avenir entre les mains de l'État une ressource féconde d'amortissement de la dette publique.

952. Une importante loi du 17 juin 1873, relative à la situation du chemin de fer de l'Est après la guerre, a eu un double objet : 1° de régler l'indemnité due à la compagnie pour les 840 kilomètres de son réseau dont le traité de Francfort du 10 mai 1871 imposait la cession à l'Allemagne, avec exclusion de la compagnie de l'Est des territoires enlevés par l'Allemagne à la France et moyennant une indemnité de 325 millions de francs; 2° de restituer à cette compagnie en vue de l'avenir, et par des concessions nouvelles, une situation qui lui permît de rendre au pays les services en vue desquels elle a été constituée. Le premier de ces deux objets est réglé par l'article 2 *in fine* de la loi, et par les articles 1 à 4 et 9 de la convention passée entre l'État et la compagnie, et revêtue par ce texte de l'approbation législative. Aux termes de l'article 9 de cette convention, le gouvernement français a remis à la compagnie du chemin de fer de l'Est « un titre inaliénable de » rente de 20,500,000 francs représentant, au taux de l'emprunt » du 2 juillet 1871, la somme de 325 millions de francs, laquelle, » en vertu du traité de Francfort, a été défalquée de l'indemnité de » guerre pour la cession des droits de la compagnie de l'Est sur

» les lignes situées dans les territoires cédés; la compagnie jouira » de cette rente pendant la durée de la concession (99 ans, du » 27 novembre 1855 au 26 novembre 1954) et en restituera le » titre à la fin de cette concession ».

Ces dispositions sont en harmonie avec les principes ci-dessus posés et avec la situation légale des chemins de fer aux mains des compagnies concessionnaires pour leur exploitation pendant une période de temps déterminée, sans qu'ils cessent de faire partie du domaine public national. Il y a même ceci de remarquable qu'il résulte du traité de Francfort (articles additionnels, art. 1 § 6), de la loi du 17 juin 1873, et de sa discussion[1], que l'indemnité de 325 millions consentie par l'Allemagne, pour la cession de cette portion du réseau du chemin de fer de l'Est, correspond exclusivement aux droits de la compagnie concessionnaire, et nullement à ceux de l'État, détruits sans indemnité par l'annexion allemande, pour le chemin de fer de l'Est, comme pour toutes les autres dépendances du domaine national, public ou privé, situé en Alsace et en Lorraine.

953. III. Il faut ajouter, en dernier lieu, au domaine public national les dépendances qui, sans tomber sous l'application de la disposition générale de l'article 538 du Code civil, doivent être classées dans ce domaine en raison de dispositions spéciales, conformément à la règle ci-dessus posée [nº 922 2º]. Telles sont les citadelles et forteresses, d'une part, et, d'autre part, les églises métropolitaines et cathédrales.

954. Les *citadelles*, *forteresses* et *fortifications* sont classées dans le domaine public par l'article 540 du Code civil dont nous avons ci-dessus [nºs 922 et 923] expliqué la portée considérable dans la théorie générale de la domanialité publique. Cet article s'inspire, avec une plus grande propriété de termes, du § 1 de l'article 5 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 portant « que les murs et » fortifications des villes entretenus par l'État et utiles à sa défense » font partie des domaines nationaux ». L'article 540 ne parle aussi que des « portes, murs, fossés des places de guerre et des forteresses » ; toutefois l'esprit de cette disposition embrasse tout ce qui se rattache directement au système des fortifications, sui-

[1] *Journal officiel* du 28 mai 1873, pages 3388 et suivantes, et du 10 mai 1873, page 3715.

vant l'énumération contenue dans l'article 13 du titre I de la loi des 8-10 juillet 1791, concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs, ainsi conçu :

Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, ou tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés propriétés nationales; en cette qualité, leur conservation est attribuée au ministre de la guerre, et, dans aucun cas, les corps administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention, d'une autre manière que celle prescrite par la suite du présent décret, sans la participation dudit ministre, lequel, ainsi que ses agents, demeureront responsables en tout ce qui les concerne de la conservation desdites propriétés nationales..... [*Voir*, nos 366 à 389, *les servitudes militaires ou défensives.*]

955. Il convient de donner toute cette extension à la disposition de l'article 540 du Code civil, parce qu'il s'agit des fortifications que ce texte veut entièrement placer dans le domaine public; mais, par cela même, ce texte spécial en exclut les édifices militaires, casernes, hôpitaux, corps de garde, magasins, etc., appartenant soit aux communes (D. 23 avril 1810), soit à l'État, à moins qu'il ne s'agisse de *casernes défensives*, ou d'arsenaux (Douai, 21 août 1865, *Baes* c. *préfet du Nord*) qui se rattacheraient également d'une manière immédiate et directe au système défensif de la place, sans parler de ceux qui, faisant partie des ports de la marine militaire, bénéficient des dispositions de l'article 538, en vertu de la règle ci-dessus posée [n° 922 1°], dont nous avons déjà trouvé [nos 941 et 946] d'autres applications.

956. Les *églises cathédrales et métropolitaines* sont à l'État ce que les *églises paroissiales et vicariales* sont aux communes. Les premières sont dans le domaine public national, de même que les secondes sont dans le domaine public communal [*voir* nos 1401 à 1409]. L'article 12 du Concordat de 1801, devenu loi de l'État par la loi du 18 germinal de l'an X [nos 709 et 710], sans les classer directement dans le domaine public, les met hors du commerce et les dote ainsi des divers priviléges qui forment l'apanage de la domanialité publique; mais on ne saurait les étendre aux palais épiscopaux [nos 1024 et 1531].

§ III. — Du régime du domaine public.

957. Nous ramenons à quatre chefs principaux les règles constitutives du régime du domaine public; les deux premiers concernent la mission des ministres et les produits accessoires du domaine public; le troisième, relatif à la délimitation du domaine public, et le quatrième à son indisponibilité, devront être l'objet de développements plus étendus.

958. I. Ce sont les ministres qui, en raison de la nature des services compris dans le département de chacun d'eux, sont investis de la mission qui incombe à l'État de garder et de conserver le domaine public [nº 910]. A ce point de vue, les dépendances de ce domaine sont réparties entre trois ministres. Au ministre de la guerre, et sous ses ordres au génie militaire, sont confiées les forteresses, citadelles, fortifications, formant le domaine public militaire. Au ministre de la marine est confié le domaine public maritime, comprenant les rivages de la mer, sauf ceux qui avoisinent l'embouchure des fleuves et rivières, et les ports de la marine militaire avec les ouvrages qui s'y réfèrent. Au ministre des travaux publics, et sous ses ordres à l'*administration des ponts et chaussées et des chemins de fer*, sont confiées les autres parties du domaine public, parfois nommées le domaine public des ponts et chaussées.

Le ministre des finances, et sous ses ordres l'administration de l'enregistrement et des domaines, dans les attributions desquels sont placées, non pas seulement la garde, mais la gestion [nºs 1035 et 1036] du *domaine privé de l'État* (sauf les forêts et les immeubles affectés à un service public), n'interviennent au contraire qu'accessoirement en ce qui touche les dépendances du domaine public.

959. II. Cette intervention n'a lieu que pour la perception de certains produits accessoires ; encore l'administration des contributions indirectes est-elle chargée du recouvrement de plusieurs d'entre eux. C'est une seconde différence entre le régime des deux parties du domaine national, le domaine public et le domaine privé de l'État.

Nous établirons plus loin la différence fondamentale, au point de vue de leur régime, entre ces deux fractions du domaine national, l'une dans le commerce, l'autre indisponible.

Toutefois, ce principe de l'indisponibilité du domaine public ne fait point obstacle à ces perceptions de produits accessoires dont le recouvrement est confié à l'administration des finances ; l'adjudication du droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables [nº 1034] et dans les fossés des fortifications, l'adjudication des coupes d'herbes qui poussent sur les remparts des places de guerre, etc., en sont autant de preuves.

Pour certaines dépendances du domaine public, la légitimité de ces perceptions est consacrée par des textes formels [nºs 943, 944,

945, 1001, 1224 et 1225]. Relativement aux autres dépendances du domaine public, et en l'absence de textes spéciaux, ces perceptions doivent être considérées comme légitimes, par application du même principe, dès lors qu'elles sont imposées comme condition d'une occupation quelconque du domaine public; cette occupation, si partielle qu'elle soit, doit toujours être spécialement autorisée par l'administration, qui elle-même ne peut accorder cette autorisation qu'autant que l'occupation ainsi concédée facilite la destination du domaine public à l'usage du public ou du moins n'y apporte aucun obstacle (*contra* Poitiers, 26 novembre 1867, *Moinet* c. *dir. général des domaines*, annulation d'une contrainte décernée contre un concessionnaire de cabanes à l'usage des baigneurs sur la plage de Pontaillac près Royan; Caen, 21 août 1866, et c. cass. 7 juillet 1869).

Ces décisions contraires, en ce qui concerne le domaine public maritime, à la doctrine que nous exposions dans les mêmes termes dans les éditions antérieures de cet ouvrage, ont déterminé le législateur à édicter formellement cette règle. Il y a lieu, suivant nous, de la généraliser d'une manière absolue pour toutes les dépendances du domaine public, afin d'assurer à l'État, contre toute interprétation de jurisprudence, une source de revenus aussi rationnelle et aussi équitable qu'importante. C'est ce qu'avait fait le législateur de 1872 dans la combinaison des deux textes suivants.

Est autorisée au profit de l'État la perception de redevances à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et de toutes autres dépendances du domaine maritime (Loi du 20 décembre 1872, *portant fixation des dépenses et des recettes de l'exercice 1873*, art. 2). — Perceptions autorisées au profit de l'État : ..... Redevances à titre d'occupation temporaire ou de location et produits de toute nature du domaine public, des quais, plages et toutes autres dépendances de ce domaine (même loi, état B, *Tableau des droits, produits et revenus dont la perception est autorisée pour 1873 conformément aux lois existantes* par l'art. 5 de la même loi).

960. III. De la mission de garde et de conservation que l'autorité administrative a le droit et le devoir d'exercer sur les dépendances du domaine public, découle pour l'administration le pouvoir de déterminer les limites du domaine public. En ce qui concerne le domaine privé de l'État, au contraire, l'administration n'est point armée de ce droit; elle est tenue de procéder, comme les simples particuliers, par l'action en bornage de propriétés. En principe, ce pouvoir de délimitation du domaine public appartient aux préfets, sous l'autorité du chef de l'État et de chacun des trois mi-

nistres ci-dessus désignés. La jurisprudence du conseil d'État fonde ce droit sur l'article 2, section III, de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, ainsi conçu :

Les administrations de département seront chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, notamment de celles qui sont relatives : ..... 5° à la *conservation* des propriétés publiques ; 6° à celles des forêts, rivières, chemins et autres choses communes.....

Ce pouvoir de *délimitation* s'applique également à toutes les dépendances du domaine public, routes, fleuves, ports, rivages de la mer. Mais pour les rivages, un texte exige l'intervention du pouvoir exécutif [n° 961]. Ce droit général de délimitation est l'objet de règles propres à diverses dépendances du domaine public, telles que les fleuves et les rivages de la mer, et que nous allons successivement exposer dans les numéros suivants; il présente pour toutes ce même caractère, se rattachant, comme les déclarations de navigabilité [n° 935] et de domanialité (D. 21 février 1852, art. 2 § 2 [n° 961]), aux conditions constitutives du domaine public [n° 917], de consister seulement, pour l'administration, dans le pouvoir de reconnaître et de constater les limites *naturelles* des dépendances du domaine public. Cette théorie, dont nous allons signaler dans les numéros suivants toutes les conséquences, est confirmée d'une manière absolue par la jurisprudence constante du conseil d'État; elle est actuellement admise, après une longue résistance [n° 963], et sauf certaine réserve toujours controversée [n°s 967 et 968], par la cour de cassation, et hautement confirmée par le tribunal des conflits [n°s 967 et 968]. Il en résulte que le droit de délimitation du domaine public, découlant pour l'administration de la mission de *conservation* qui lui est confiée, n'implique de sa part que le pouvoir de constater un fait naturel. « Elle a le droit de dire, suivant le langage d'un savant commissaire du gouvernement devant le conseil d'État (15 décembre 1866, *société de la Gaffette*) : la route, d'après les anciens plans, d'après les travaux exécutés, s'étend jusqu'à tel point; le lit du fleuve, c'est-à-dire le terrain couvert par les plus hautes eaux navigables, avant tout débordement, s'étend jusqu'à tel point; le rivage de la mer, c'est-à-dire l'espace de terrain couvert par le plus grand flot de mars, s'étend jusqu'à tel point ». Si l'intérêt public exige que ces limites soient élargies, il faut recourir aux lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; et tout acte administratif de délimitation, arrêté préfectoral ou décret, qui, par erreur ou de

parti pris, comprendrait dans les limites du domaine public des parties du sol national autres que celles qui s'y trouvent en fait, *par leur nature*, dans leur état physique et matériel actuel, doit être annulé pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 11 déc. 1874, *Beauchot*; 29 juin 1877, *Mandement*).

Il faut remarquer en outre qu'en cas d'absence d'arrêté de délimitation et de poursuite pour contravention de grande voirie, le conseil de préfecture, juge saisi de la contravention, ne doit ni se déclarer incompétent ni surseoir à statuer lorsque le contrevenant soulève l'exception de propriété. Pour constater l'existence de la contravention aux règlements de voirie [n° 341], il doit examiner si le terrain est compris dans le domaine public, et par conséquent en rechercher les limites naturelles; c'est ce que le conseil d'État a jugé pour les fleuves (C. d'Ét. 27 juillet 1877, *Veron*), et pour les rivages de la mer (C. d'Ét. 27 mars 1874, *Barlabé*; 19 janvier 1877, *Périer*).

961. La protection des rivages de la mer et leur délimitation, d'avec les lais et relais de mer que l'article 538 § 1 range à tort [*voir* n° 1019] dans le domaine public, et d'avec les simples propriétés privées, sont l'objet des articles ci-dessous reproduits du décret législatif du 21 février 1852. En conférant au chef de l'État le droit de rendre en conseil d'État des *décrets de délimitation du rivage*, c'est le fait matériel de l'existence réelle du rivage tel qu'il est défini ci-dessus [n° 940], c'est le fait naturel de l'action du flot que ces textes lui donnent mission de constater. Ces actes de l'autorité publique ne peuvent pas créer arbitrairement la domanialité publique; c'est le rivage de la mer que la loi place dans le domaine public; et tout acte qui prétendrait comprendre arbitrairement dans le rivage de la mer des terrains qui n'en présenteraient pas les caractères naturels doit être annulé pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 27 mai 1863, *Drillet de Lannigous*); à plus forte raison, l'administration qui reconnaît qu'elle a fait une délimitation inexacte peut rectifier cette délimitation ou rapporter volontairement son acte (C. d'Ét. 15 décembre 1866, *société de la Gaffette*).

D'une part, cette règle ainsi consacrée par la jurisprudence du conseil d'État, d'après laquelle la délimitation du rivage de la mer ne peut être que la constatation d'un fait physique, étranger et supérieur à la volonté humaine, explique et justifie les effets considérables du décret de délimitation. Il classe irrévocablement et

sans indemnité dans le domaine public tous les terrains compris dans les limites ainsi déterminées, sous la seule réserve d'une indemnité pour les tiers qui justifient de droits antérieurs à 1566, seuls droits qui puissent exister sur les dépendances du domaine public [n° 970] ; et même pour ceux qui, en dehors d'une pareille justification, prouvent que l'acte de délimitation leur préjudicie en quelque manière, suivant la jurisprudence du tribunal des conflits, qui donne de ces mots du décret de 1852 « *tous les droits des tiers réservés* » une interprétation très-large admettant tous intéressés à réclamer une indemnité [*voir* n° 967].

D'autre part, les garanties exceptionnelles d'un décret et de l'intervention de l'assemblée générale du conseil d'État s'expliquent en outre par la nature de cette dépendance du domaine public, son importance, son étendue et sa mobilité. Aussi le § 2 de l'article 2 du décret législatif du 21 février 1852 laisse-t-il aux préfets, suivant le droit commun de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, le soin de reconnaître les limites des autres portions du domaine public maritime par des arrêtés déclaratifs de domanialité, avec cette seule différence que les préfets maritimes partagent cette mission avec les préfets des départements. Nous avons déjà fait remarquer [n°s 947 et 960] que les termes de ce § 2 *déclarations de domanialité* et *arrêtés déclaratifs* indiquent bien que les pouvoirs de l'autorité administrative en cette matière sont restreints à la constatation d'un fait naturel et préexistant.

Les limites de la mer seront déterminées par des décrets de l'empereur, rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves et rivières, et sur le rapport du ministre de la marine, lorsque cette délimitation aura lieu sur d'autres points du littoral; dans ce denier cas, les opérations préparatoires sont indistinctement confiées par le ministre de la marine soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de départements. Quant aux déclarations de domanialité relatives à des portions du domaine public maritime, elles seront faites par les mêmes fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la marine (Décret du 21 février 1852, *sur la fixation des limites de l'inscription maritime dans les fleuves et rivières affluant à la mer et sur le domaine public maritime*, art. 2). — L'avis du ministre de la marine sera réclamé en ce qui concerne la concession des lais et relais de la mer, et son assentiment devra être obtenu pour les autorisations relatives à la formation d'établissements, de quelque nature que ce soit, sur la mer et ses rivages (art. 3).

962. L'administration a le droit et le devoir de fixer les limites des ports, havres et rades, comme celles des autres dépendances du domaine public ; mais toujours avec cette restriction consacrée

par la jurisprudence du conseil d'État, protectrice du droit de propriété, que les arrêtés déclaratifs de domanialité par lesquels les préfets maritimes ou des départements sont autorisés par la loi du 22 décembre 1789 et le décret-loi du 21 février 1852 à délimiter les ports, havres et rades, doivent se borner à constater les limites naturelles du port, et ne peuvent, sans excès de pouvoir, se dispenser de recourir aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique à l'effet d'attribuer au port des terrains, formant propriété privée, reconnus utiles pour l'exécution de travaux de perfectionnement de ce port (C. d'Ét. 3 décembre 1863, *Meurillon*; 12 juillet 1866, *Follin*).

963. Relativement aux fleuves et rivières navigables, l'administration n'a pas seulement le pouvoir, déjà étudié [n° 935], de rendre des déclarations de navigabilité; elle puise en outre dans la mission de *conservation* du domaine public dévolue aux administrations départementales par la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790 (section III, art. 2 §§ 5 et 6), le droit de prendre, par l'organe des préfets, des *arrêtés de délimitation*, ayant pour objet de fixer la largeur des fleuves et rivières navigables, soit dans le présent, limites actuelles, soit même dans le passé, limites anciennes (Trib. conflits, 8 juin 1850, *Vignat*; 31 mai 1851, *Duhamel*; C. d'Ét. 3 juillet 1852, *Weye*; 14 décembre 1859, *Richet*; 22 novembre 1866, *Lecourtois*; c. ch. req. 3 février 1852).

Ces arrêtés de délimitation, conformément à la règle dont il a été fait application aux déclarations de navigabilité et qui tient aux conditions constitutives de la domanialité publique [n°s 916 à 926], ne peuvent que reconnaître les véritables limites du lit du fleuve, embrassant toute la surface couverte par les plus hautes eaux navigables avant tout débordement (C. d'Ét. 27 février 1862, *Miguel*; 4 juillet 1862, *Burgevin*; 8 mars 1866, *Jallain*; 17 août 1866, *riverains du Rhône*; 22 nov. 1866, *Lecourtois*; c. c. ch. req. 8 déc. 1863, *Petit*; Dijon, 5 mai 1865, *Cordelier*[1]). Il est possible que le domaine public, ainsi défini, ait, par suite de la mobilité des eaux, empiété sur d'anciennes propriétés privées. Cette circonstance ne peut ni ne doit arrêter l'administration : car c'est au fleuve tout entier, c'est-à-dire à tout ce qui forme le lit du fleuve dans son état actuel, que l'article 538 du Code civil attache les caractères de la domanialité publique. Aussi pensons-nous que lorsque l'arrêté préfectoral de délimitation se borne, comme il doit le faire, à cette

[1] C. d'Ét. 16 janvier 1880, *Amiot* (Sèvre Niortaise).

œuvre de constatation d'un fait naturel, aucune réclamation ne peut être utilement formée par les riverains devant l'autorité judiciaire non-seulement à l'effet de se faire maintenir en possession de terrains compris dans l'arrêté de délimitation, mais même pour aboutir à la liquidation d'une indemnité, à moins qu'ils ne justifient de l'existence de leurs droits antérieurement à l'ordonnance de 1566 qui a consacré l'indisponibilité du domaine.

Dans certaines espèces cependant, au cas de fixation des limites actuelles sans détermination de la largeur ancienne, le conseil d'État a cru devoir réserver le droit à indemnité en laissant l'autorité judiciaire juge de la question (Trib. confl. 20 mai 1850, *Fizes*; C. d'Ét. 19 juillet 1860, *port de Bercy*; 21 novembre 1861, *port de Bayonne sur l'Adour*). La décision exceptionnellement donnée par le conseil d'État dans ces espèces ne saurait être accueillie, par trois motifs : 1° il ne saurait y avoir à la charge de l'État une obligation d'indemnité, puisque c'est le fleuve qui se fait lui-même son lit, et que l'administration, en le déterminant, se borne à reconnaître un fait qu'elle n'a pas créé ; 2° la décision donnée dans ces espèces serait désastreuse pour l'État, si elle était généralisée, et surtout étendue, comme la logique l'exigerait, à tous les terrains envahis par les eaux du domaine fluvial et maritime ; 3° enfin, la distinction sur laquelle reposent ces arrêts n'étant pas facilement saisissable, ils ont eu le tort de contribuer à provoquer une jurisprudence de la cour de cassation, contraire aux véritables données de la domanialité publique, et qui, sous prétexte de défendre la propriété privée, exagère les droits de l'autorité administrative. Il y a donc lieu de maintenir d'une manière absolue la règle que l'arrêté de délimitation constatant le fait naturel des limites du fleuve ne peut être l'objet d'aucune réclamation fondée.

Cet arrêté serait au contraire entaché d'excès de pouvoir et devrait être annulé, si, méconnaissant les véritables limites de la domanialité publique, il était pris en vue, non de conserver le domaine public, mais de procurer une parcelle de terrain donnant un revenu quelconque à l'État, d'enlever aux riverains une propriété non comprise dans le lit du fleuve, des terrains d'alluvion désormais placés au-dessus des plus hautes eaux navigables et qui leur sont alors attribués par l'article 556 du Code civil. Le conseil d'État, depuis longtemps entré dans cette voie aussi conforme aux vrais principes de la domanialité publique qu'aux intérêts privés, prononce en pareils cas l'annulation pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 23 mai 1861, *Coquart*; 6 août 1861; *Revol*; 6 juillet 1865, *Ménard*;

3 mars 1866, *Jallain*; 13 décembre 1866, *Richet*; 13 décembre 1866, *Coicaud*; 9 janvier 1868, *Archambault*). Si donc l'administration, ne se bornant pas à constater les limites naturelles du fleuve, veut le rectifier ou l'élargir, en vue des besoins de la navigation, elle n'a pas le droit de procéder par arrêtés de délimitation, mais doit recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions de la loi du 3 mai 1841. Si ces formes protectrices n'ont pas été suivies, le conseil d'État ne se borne pas à réserver au propriétaire lésé un droit à indemnité; c'est son terrain même qu'il lui conserve

La jurisprudence de la cour de cassation, en reconnaissant aux arrêtés de délimitation le pouvoir d'établir des limites administratives autres que les limites naturelles, d'incorporer au domaine public, sans formalité, mais moyennant une indemnité à fixer après coup par les tribunaux judiciaires, les terrains non compris dans les limites naturelles du fleuve (c. cass. 23 mai 1849, *Combalot*; 20 mai 1862, *Parsachon*; 21 novembre 1865, *Hédouville*; 14 mai 1866, *Aurousseau*; *sic* Paris, 7 avril 1868, *Labry* c. *Morel*), attribuait à l'administration, simplement chargée de *conserver* le domaine public, un pouvoir exorbitant que lui refusent la loi et le conseil d'État; elle livrait le droit de propriété sous prétexte de le défendre, et méconnaissait les vrais caractères de la domanialité publique [n°s 916 et 917].

964. Le numéro qu'on vient de lire se trouvait dans la troisième édition de cet ouvrage; mais si, depuis 1868, nos convictions ne se sont nullement modifiées, de nouveaux et graves incidents de jurisprudence se sont produits. D'une part, la lutte engagée entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire s'est accentuée davantage, l'une gardienne du domaine public, l'autre gardienne de la propriété privée, cherchant l'une et l'autre à donner à cette propriété la sauvegarde la plus conforme au droit et au principe fondamental de leur séparation. D'autre part, le nouveau tribunal des conflits a été appelé à se prononcer sur la controverse.

965. La commission provisoire, faisant fonctions de conseil d'État, par deux arrêts (7 mai 1871, *Ozanneau*; 12 mars 1872, *Patron*), confirmant purement et simplement sur ce point la jurisprudence du conseil d'État, a décidé que les terrains situés en dehors des limites naturelles d'une rivière navigable ne peuvent, même sous la réserve d'une indemnité, être compris par voie de

délimitation administrative dans le lit du cours d'eau, sans qu'il en résulte un excès de pouvoir ouvrant aux intéressés un recours devant le conseil d'État contre l'acte de délimitation. Mais, en outre, ces deux arrêts tirant, à bon droit suivant nous, de la jurisprudence du conseil d'État ses conséquences rationnelles, ont ajouté : « qu'ainsi les dispositions légales qui consacrent et circonscrivent tout à la fois le droit de l'administration excluent » pour les tribunaux civils tout pouvoir de réviser la délimitation » administrative, *aussi bien au point de vue d'une indemnité à accorder aux riverains* qu'au point de vue de la possession des » terrains, *et*, *par suite*, *la compétence que supposerait un tel* » *pouvoir* ».

966. Deux arrêts de la cour de cassation (ch. req. 19 juin 1872, l'*État* c. *Morel et Nozal*; ch. civ. 6 novembre 1872, *Ouizille* c. l'*État*) ont en quelque sorte répondu aux décisions administratives que nous venons de rapporter, et qui faisaient produire à la jurisprudence du conseil d'État ses conséquences juridiques. Le point de départ de la jurisprudence judiciaire, à savoir l'idée d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière de délimitation du domaine public, disparaissait en présence de cette jurisprudence persistante du conseil d'État depuis 1861, bornant ce pouvoir à la constatation des limites naturelles du domaine public. La cour de cassation par ces arrêts maintient au fond sa jurisprudence en l'appuyant sur un nouveau motif, consistant en réalité à dire que l'acte de délimitation ne saurait lui enlever la connaissance des questions de propriété. En conséquence, ces arrêts de la cour de cassation décident « que le droit qui appartient au riverain d'un cours d'eau navigable, de demander devant le conseil d'État l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un arrêté préfectoral portant délimitation du fleuve, et qui a compris à tort dans ses limites des terrains qui ne faisaient pas partie de son lit naturel, *n'est pas exclusif de la compétence de la juridiction judiciaire pour connaître d'une action tendant*, non à la remise en possession effective du demandeur dépossédé, mais *à la constatation de son droit à une indemnité* », et le dernier de ces arrêts en conclut « que le riverain troublé dans sa possession plus qu'annale d'anciennes alluvions (art. 556 C. civ.) par un arrêté de délimitation, a le droit d'agir, même au possessoire, à l'effet de faire reconnaître son droit de possession, base de son action future en indemnité ; que le juge du possessoire ne peut pas, après s'être déclaré compétent, en

principe, pour connaître de la demande, et avoir reconnu, dans les motifs de sa décision, la réalité de la possession invoquée, déclarer, dans son dispositif, cette demande non recevable, et maintenir, quant à présent, le domaine de l'État en possession des terrains litigieux, jusqu'à ce que le demandeur ait fait prononcer l'annulation de l'arrêté qui l'a dépossédé ».

967. C'est dans ces circonstances que le tribunal des conflits a été appelé à statuer sur ces questions le 11 janvier et le 1er mars 1873 [1]. Par ces décisions, le tribunal des conflits ajoute d'une ma-

[1] Voici le texte de ces graves décisions du tribunal des conflits dans les parties relatives aux questions de délimitation du domaine public :

1° Décision du tribunal des conflits du 11 janvier 1873.— « Le tribunal des conflits, ouï M. Mercier, en son rapport; ouï M. David, commissaire du gouvernement, en ses conclusions; considérant que, l'État ayant fait construire plusieurs barrages dans le lit de la rivière l'Yonne, le marquis de Pâris-Labrosse a, par exploit du 19 février 1872, saisi le tribunal de Sens d'une demande tendant à faire condamner l'État à lui payer une indemnité de dépossession pour la perte de terrains dont il était propriétaire et que la surélévation des eaux aurait incorporés au lit de la rivière.....; considérant que, le déclinatoire présenté par le préfet de l'Yonne ayant été rejeté par le tribunal de Sens, un arrêté de conflit a été pris le 22 avril 1872, et qu'il y a lieu d'apprécier séparément, au point de vue de la compétence, chacune des demandes du marquis de Pâris-Labrosse; — en ce qui touche la demande d'indemnité de dépossession : — considérant que l'État, tout en admettant le principe de cette indemnité, prétend qu'une partie des terrains pour lesquels elle est réclamée se trouvait déjà comprise dans le lit de la rivière au moment où les barrages ont été commencés; qu'elle formait une dépendance du domaine public dont les limites ne peuvent être déterminées que par l'administration elle-même, et que, pour cette partie, il ne peut être dû aucune indemnité; considérant qu'il appartient sans doute à l'autorité administrative de veiller à la conservation du domaine public, et que si, depuis le décret du 21 février 1852, la détermination des limites de la mer est faite par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, celle des limites des fleuves et des rivières navigables est restée dans les attributions de l'autorité préfectorale; mais considérant que les actes de délimitation du domaine public sont des actes d'administration, à l'occasion desquels l'autorité administrative ne peut ni se constituer juge des droits de propriété qui appartiendraient aux riverains, ni s'attribuer le pouvoir d'incorporer au domaine public, sans remplir les formalités exigées par la loi du 3 mai 1841, les terrains dont l'occupation lui semblerait utile aux besoins de la navigation; qu'en ce qui concerne la détermination des limites de la mer, l'article 2 du décret du 21 février 1852 dispose expressément qu'elle est faite par l'autorité supérieure, tous droits des tiers réservés; que c'est là une application du principe de la séparation des pouvoirs, d'après lequel ont été fixées les attributions distinctes de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, et qu'évidemment la même règle doit être suivie lorsqu'il s'agit des limites des fleuves ou des rivières navigables; considérant que la réserve des droits des tiers est générale et absolue; qu'elle s'étend aux droits fondés sur une possession constante ou

nière magistrale sa sanction à la jurisprudence du conseil d'État, désormais admise par la cour de cassation, qui limite les pouvoirs de délimitation de l'administration à la constatation des limites naturelles, sauf recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique; il reconnaît formellement dans le second arrêt, qu'en cas

sur des titres privés, comme à ceux qui reposeraient sur des aliénations ou sur des concessions émanées de l'administration, et qu'elle doit être maintenue et appliquée même alors que l'autorité administrative prétendrait, comme dans l'espèce, déterminer non-seulement les limites actuelles, mais encore les limites anciennes de la mer, ou des fleuves et des rivières navigables; considérant qu'il résulte des principes ci-dessus posés que les tiers dont les droits sont réservés peuvent se pourvoir soit devant l'autorité administrative pour faire rectifier la délimitation de la mer, des fleuves et des rivières navigables, soit devant le conseil d'État à l'effet d'obtenir l'annulation, pour cause d'excès de pouvoir, des arrêtés de délimitation qui porteraient atteinte à leurs droits; qu'ils ne peuvent en aucun cas s'adresser aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire rectifier ou annuler les actes de délimitation du domaine public et se faire remettre en possession des terrains dont ils se prétendent propriétaires; *mais qu'il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est saisie d'une demande en indemnité formée par un particulier qui soutient que sa propriété a été englobée dans le domaine public par une délimitation inexacte*, *de reconnaître le droit de propriété invoqué devant elle*, *de vérifier si le terrain litigieux a cessé*, *par le mouvement naturel des eaux*, *d'être susceptible de propriété privée*, *et de régler, s'il y a lieu*, *une indemnité de dépossession*, *dans le cas où l'administration maintiendrait une délimitation contraire à sa décision*; considérant que le marquis de Pâris-Labrosse n'a soumis au tribunal de Sens, dans la première partie de ses conclusions, qu'une question de propriété privée et une demande d'indemnité de dépossession pour la perte d'une portion de ses terrains, occasionnée par une surélévation artificielle des eaux de la rivière l'Yonne; que l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur cette question comme sur cette demande, et que, la dépossession du marquis de Pâris-Labrosse ayant été définitivement consommée, par suite des travaux exécutés, la délimitation qui serait faite par l'autorité administrative n'est pas une opération préjudicielle qui puisse réagir sur l'instance dont l'autorité judiciaire se trouve saisie; d'où il suit qu'il n'y a pas lieu, en ce qui concerne le premier chef des conclusions du marquis de Pâris-Labrosse, de confirmer l'arrêté de conflit du 22 avril 1872. »

2° Décision du tribunal des conflits du 1er mars 1873 *(Guillié* c. l'*État)*: — « Le tribunal des conflits, vu la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, section III, article 2, et le décret du 21 février 1852; vu les lois du 28 pluviôse an VIII, du 16 septembre 1807, du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841; vu la loi du 24 mai 1872, notamment les articles 25 à 28, la loi du 4 février 1850, le règlement du 26 octobre 1849, les ordonnances royales du 1er juin 1828 et du 2 mars 1831; ouï M. Aucoc, en son rapport; ouï M. Blanche, commissaire du gouvernement, en ses conclusions; considérant que, dans le dernier état de la contestation pendante devant le tribunal de Sens et la cour d'appel de Paris entre le sieur Guillié et l'État, le sieur Guillié soutenait qu'un terrain litigieux entre lui et l'État, et compris dans le lit de la rivière l'Yonne, par un arrêté de dé-

de contestation sur la fixation des limites *actuelles* d'un fleuve ou du rivage de la mer, la détermination de ces limites par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire; il reconnaît aussi que l'autorité judiciaire ne peut statuer sur une action en remise des terrains indûment compris dans la

limitation rendu par le préfet, le 15 janvier 1870, n'était pas couvert par les plus hautes eaux navigables avant les travaux de barrage et d'endiguement exécutés par l'État dans la rivière depuis l'année 1850, et demandait qu'une indemnité lui fût allouée à raison de la dépossession qu'il avait subie; que devant le tribunal, l'État soutenait qu'antérieurement à l'exécution des travaux, le terrain litigieux était déjà couvert par les plus hautes eaux navigables et que, dans le mémoire en déclinatoire et l'arrêté de conflit, le préfet a revendiqué le jugement de cette contestation pour l'autorité administrative, par le motif qu'il n'appartiendrait qu'à elle : 1° de reconnaître quelle était la consistance du lit de l'Yonne au moment où ont été commencés les travaux exécutés dans la rivière; 2° de décider si l'exécution de ces travaux a causé un préjudice au sieur Guillié, et, en cas d'affirmative, quelle est l'indemnité qui lui est due; — en ce qui touche le premier moyen invoqué dans l'arrêté de conflit: — considérant qu'il appartient sans doute à l'autorité administrative de veiller à la conservation du domaine public, et que..... (*ici les considérants de la décision du tribunal des conflits du 11 janvier 1873 sont textuellement reproduits jusques* et y compris *le passage souligné dans le texte de cette décision*); considérant qu'il résulte de ce qui précède que, en cas de contestation sur les limites actuelles de la mer et des cours d'eau navigables, la détermination de ces limites par l'autorité administrative est préjudicielle à toute décision de l'autorité judiciaire, mais qu'il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit de rechercher les limites anciennes; que l'action du sieur Guillié ne tend qu'à faire reconnaître, en vue de l'allocation d'une indemnité, qu'il était propriétaire, avant 1850, d'un terrain recouvert actuellement par les plus hautes eaux navigables et que, pour prononcer sur cette question de propriété, l'autorité judiciaire n'est pas obligée de surseoir jusqu'à ce que l'autorité administrative ait fixé les limites de la rivière l'Yonne avant l'exécution des travaux qui auraient surélevé le niveau des eaux; — en ce qui touche le second moyen invoqué dans l'arrêté de conflit : considérant que, s'il appartient aux conseils de préfecture, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, de statuer sur les demandes en indemnité pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, leur compétence ne s'étend plus, depuis les lois du 8 mars 1810, du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841, au cas où les particuliers sont dépossédés au profit d'une administration publique de leurs propriétés immobilières, et que, dans ce cas, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de régler les indemnités dues, sans qu'il y ait lieu de distinguer si la dépossession a été ou n'a pas été précédée des formalités établies par la loi du 3 mai 1841 ; considérant que le sieur Guillié allègue qu'il aurait été dépossédé du terrain litigieux par une surélévation artificielle des eaux de la rivière l'Yonne, qui aurait fait entrer ce terrain dans le lit de la rivière; que, dès lors, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de statuer sur cette demande, décide: — Art. 1. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département de l'Yonne, dans l'instance pendante entre le sieur Guillié et l'État, est annulé. »

délimitation; mais, sur la partie de la controverse relative au droit prétendu par l'autorité judiciaire d'allouer dans ce cas une indemnité au propriétaire riverain, le tribunal des conflits a cru devoir se rallier à la doctrine de la cour de cassation, et retenir pour l'autorité judiciaire le droit de rechercher les limites *anciennes*.

968. Nous ne savons quelles seront les conséquences de ce fait considérable, si ces décisions fourniront, comme on l'espérait, les bases d'une jurisprudence uniforme sur cette importante matière, et rétabliront l'harmonie entre les deux juridictions. Mais l'autorité de la décision ne porte point la conviction dans notre esprit; nous croyons qu'en adoptant le point de départ de la jurisprudence du conseil d'État, on n'a pu logiquement en répudier les conséquences ; que le pouvoir reconnu à l'autorité judiciaire de vérifier si l'acte de délimitation a fait une application exacte des limites naturelles du domaine public, est absolument inconciliable avec le principe de la séparation des deux autorités, qui interdit à l'autorité judiciaire l'appréciation de la légalité et du bien fondé des actes de l'autorité administrative [nos 650 à 652], à moins d'un texte spécial et formel [n° 653] qui fait absolument défaut en cette matière. Nous sommes frappé, comme le commissaire du gouvernement, dans la première affaire, « des résultats étranges que produira » dans la pratique le droit d'option reconnu aux particuliers », et il peut être facile de prévoir que les difficultés et les discussions sont loin d'être terminées.

Nous persistons à considérer que le droit, en cette matière, se résout dans les six règles suivantes, d'après nous inséparables: 1° à l'autorité administrative seule il appartient de fixer la ligne séparative du domaine public et de la propriété privée ; 2° ce pouvoir ne consiste que dans la recherche et la constatation des limites naturelles du domaine public; 3° si l'administration veut élargir ces limites, elle doit recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique; 4° tout acte de délimitation qui empiéterait sur la propriété riveraine peut être attaqué, pour excès de pouvoir, devant le conseil d'État délibérant au contentieux, et doit être annulé; 5° mais tant que cet acte est debout et qu'il n'a pas été annulé par la juridiction compétente, il s'impose à l'autorité judiciaire, en ce sens que cette autorité ne peut apprécier sa légalité pour ordonner la reprise de possession du terrain par le propriétaire riverain; 6° il s'impose aussi, suivant nous, à l'autorité judiciaire, à cet autre

point de vue que cette autorité ne peut pas davantage apprécier la légalité de ce même acte [nos 650 et 651], pour allouer une indemnité de dépossession audit propriétaire riverain, en raison d'une recherche qu'il lui appartiendrait de faire des limites dites anciennes du domaine public

De ces six règles, la cour de cassation désormais [n° 966] et le tribunal des conflits [n° 967] admettent les cinq premières ; il nous semble toujours impossible, sans violer le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, d'en exclure la sixième.

Depuis que les lignes qui précèdent, et qui sont reproduites des précédentes éditions du présent ouvrage, ont été imprimées, le tribunal des conflits a rendu, en matière de délimitation du rivage de la mer, une nouvelle décision conforme à celles de 1873 (27 mai 1876, *comm. de Sandouville*), et, par voie d'extension de cette jurisprudence, il a été encore plus loin en matière de curage de cours d'eau non navigables ni flottables [n° 992].

969. IV. En dehors des questions de délimitation préjudicielles et relatives à la constatation même de la consistance du domaine public, il nous reste à fixer le trait distinctif de son régime.

Il consiste en ce que toutes les dépendances du domaine public sont frappées d'une indisponibilité complète et absolue.

970. Cette maxime fondamentale de la domanialité publique puise son origine historique dans les principes politiques et domaniaux de l'ancienne monarchie, anéantis en même temps par les lois de l'Assemblée constituante. Cette règle avait été péniblement introduite pour servir de contre-poids à l'omnipotence royale et prévenir, en les frappant de nullité, les actes de disposition ou d'usurpation dont le domaine était l'objet. Elle est appelée par d'Argentré « *sacrosancta lex quæ reges ipsos obstringit* ». Dès 1318, une ordonnance de Philippe le Long prononça la révocation de tous les dons faits par ses prédécesseurs depuis saint Louis. Un édit de François Ier, du 30 juin 1539, en fit autant des aliénations consenties avant lui ; mais lui-même en réalisa de nouvelles. La maxime de l'indisponibilité du domaine, après avoir été de la sorte vainement appliquée à diverses reprises, n'est définitivement entrée dans le droit public de la France que par la célèbre ordonnance de Moulins, rendue sous Charles IX, en février 1566, dans une assemblée de notables et grands du royaume, sous l'inspiration

du chancelier de L'Hospital, enregistrée au parlement de Paris le 13 mai de la même année. Sauf une exception très-restreinte au profit des biens dits *du petit domaine*, écrite dans un second édit du même jour, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité frappaient toutes les dépendances du domaine de la couronne, non-seulement ce que nous appelons aujourd'hui le domaine public, mais aussi la plus grande partie des biens qui forment le domaine privé de l'État. En fait, les aliénations du domaine de la couronne ont encore continué sous l'ancienne monarchie; mais le principe était irrévocablement posé à cette date de 1566, et nos rois tout en le transgressant à certaines heures, surent le confirmer et l'appliquer : c'est ce que firent notamment l'édit de Louis XIV, préparé par Colbert, d'avril 1667, et, sous Louis XVI, l'arrêt du conseil du 14 janvier 1781.

971. Aussi l'Assemblée constituante était-elle armée d'un droit incontestable, puisé dans les lois mêmes de l'ancien régime, pour appliquer avec énergie la nullité dont étaient frappées toutes les aliénations domaniales indûment faites postérieurement à l'ordonnance de février 1566 et ordonner leur retour entre les mains de la nation (L. 22 novembre-1er décembre 1790, art. 13, 14, 23, 24, 25 et 28), en prescrivant des recherches dont le terme extrême a été fixé, par une loi du 12 mars 1820, à l'année 1829.

Aucuns laps de temps, aucunes fins de non-recevoir ou exceptions, excepté celles résultant de l'autorité de la chose jugée, ne peuvent couvrir l'irrégularité.... des aliénations faites sans le consentement de la nation (Loi domaniale des 22 nov.-1er déc. 1790, art. 13). — L'Assemblée nationale exempte de toute recherche et confirme en tant que de besoin : 1° les contrats d'échange faits régulièrement dans la forme et consommés sans fraude, fiction ni lésion... ; 2° les ventes et aliénations pures et simples..., dons et concessions à titre gratuit, pourvu que la date de ces aliénations à titre onéreux ou gratuit soit antérieure à l'ordonnance de février 1566 (art. 14).

972. L'Assemblée constituante, tout en appliquant aux faits accomplis dans le passé les conséquences de l'indisponibilité du domaine de la couronne, vint proclamer l'idée nouvelle, qu'il n'est pas bon que l'État possède longtemps de simples propriétés foncières, qui, frappées en ses mains, comme en celles de toutes autres personnes morales, de stérilité relative, deviennent plus productives lorsqu'elles sont livrées par des aliénations aux efforts de l'activité individuelle [n° 1038].

En conséquence l'Assemblée constituante fut surtout préoccupée

de la nécessité d'abroger pour le présent et dans l'avenir la grande règle de 1566, qui, à ce point de vue, devenait inutile depuis que le principe de la souveraineté nationale était substitué dans le nouveau droit public de la France au principe du pouvoir absolu.

Une première loi des 19-21 décembre 1789, article 10, avant même que l'ancienne dénomination de domaine de la couronne n'ait fait place à celle de domaine national, ordonne la mise en vente des *domaines de la couronne* jusqu'à concurrence d'une valeur de 400 millions. Une seconde loi des 9 mai-21 septembre 1790 plus générale, et une troisième loi des 25 juin-9 juillet 1790 [*voir* n° 1038] autorisent l'aliénation de « tous les domaines nationaux, autres que ceux dont la jouissance aura été réservée au roi » et les forêts sur lesquelles il sera statué par une loi particulière ». Enfin la grande loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, dans son préambule, formule énergiquement l'idée nouvelle qui avait déjà inspiré les trois lois précédentes, et dit d'une manière trop générale « que la maxime de l'inaliénabilité devenue sans motifs serait préjudiciable à l'intérêt » public ».

973. Juste et vraie dans son application au domaine privé de l'État, cette idée eût cessé de l'être en ce qui concerne le domaine public. L'indisponibilité relativement au domaine public a sa raison d'être, non sans doute dans les causes historiques qui ont engendré cette règle sous l'ancienne monarchie, mais dans l'affectation même des dépendances de ce domaine à l'usage du public, dans l'intérêt de leur conservation par la génération présente pour le compte des générations futures. Aussi la généralité des formules employées par le législateur de 1790 dépassait sa pensée, et le principe de l'indisponibilité est resté dans le nouveau droit public de la France, restreint désormais au domaine public; il forme le privilége exclusif de la domanialité publique.

974. Cette règle est consacrée par les textes mêmes que le Code civil a empruntés aux dispositions de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. D'une part, l'article 538 proclame les dépendances du domaine public *non susceptibles de propriété privée*, tandis que l'article 1598 interdit la vente des choses qui ne sont pas *dans le commerce*, et que l'article 2226 dispose aussi qu' « on » ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans

» le commerce ». D'autre part, l'article 541, se référant, malgré une erreur manifeste de rédaction et surtout de classement d'article, à une dépendance du domaine privé de l'État, porte que cette seconde sorte de biens lui appartient *« s'ils n'ont été valablement aliénés,* *» ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre lui »*, tandis que l'article 2227, abrogeant l'article 36 de la loi de 1790 qui fixait à quarante ans le temps nécessaire pour prescrire les immeubles domaniaux, dispose que « *l'État*, les établissements publics et les » communes *sont soumis aux mêmes prescriptions que les particu-* » *liers* ». — Malgré le défaut de précision de quelques-unes des dispositions de la loi de 1790 et même du Code civil, ces textes consacrent bien la distinction salutaire, propre au nouveau droit public de la France, entre le domaine public national, départemental et communal, qui est inaliénable et imprescriptible, et le domaine privé de l'État, du département et de la commune, qui est aliénable et prescriptible.

975. L'inaliénabilité des dépendances du domaine public signifie l'impossibilité pour le législateur lui-même, comme autrefois pour les rois de France investis de la double puissance législative et exécutive, d'aliéner valablement et d'une manière incommutable une dépendance quelconque du domaine public ; sauf aux pouvoirs publics pour celles de ces dépendances qui ont reçu leur destination de la main des hommes, comme les routes et les forteresses, à procéder au préalable à leur déclassement. Le domaine public ne peut, en effet, devenir aliénable administrativement ou en vertu d'une loi spéciale d'autorisation, qu'après avoir perdu son caractère.

L'indisponibilité du domaine public ne fait pas seulement obstacle à toute aliénation volontaire; elle fait obstacle aussi à l'aliénation forcée par expropriation pour cause d'utilité publique, non précédée de déclassement et qui serait contraire à sa destination. C'est ainsi que la cour de cassation a jugé que les terrains des fortifications des places de guerre ne sont pas susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique, et qu'il ne peut être statué sur les mesures à prendre par suite des travaux ordonnés dans un intérêt public sur ces terrains, qu'avec le concours et la participation du ministre de la guerre (c. cass. 3 mars 1862, *préfet de la Seine-Inférieure*).

976. La défense d'aliéner directement, sous quelque forme et à

quelque condition que ce soit, et l'imprescriptibilité de tout ou partie de ses dépendances et de leurs accessoires faisant corps avec elles, ne sont pas les seules conséquences pratiques de l'indisponibilité du domaine public. Insusceptible de propriété privée, ce domaine est également insusceptible de tout droit réel, de tout démembrement de la propriété, d'usufruit, d'usage, d'hypothèque, de privilége, d'antichrèse, de servitudes d'aucune sorte, sauf les droits et servitudes établis antérieurement à 1566 (C. d'Ét. 10 février 1865, *Guérard - Deslauriers*; c. cass. ch. civ. 24 mai 1855, *Dumont*). — Les dépendances du domaine public peuvent donner lieu à la complainte possessoire exercée par l'administration chargée de leur garde et conservation; mais, lorsque leur domanialité publique est démontrée, elles ne peuvent être l'objet de la complainte possessoire de la part des tiers contre l'administration (c. cass. 18 août 1842, 31 décembre 1855, 29 août 1859, 20 avril 1863; C. d'Ét. 11 avril 1848, 26 juin 1852). — L'article 661 du Code civil, autorisant l'acquisition forcée de la mitoyenneté des murs séparatifs, est inapplicable aux constructions dépendantes du domaine public (ch. civ. 5 décembre 1838, *Rougier* c. *Saunière* : mur d'église; ch. req. 16 juin 1856, *de Valory* c. *com. de Saint-Paul* : mur de soutènement d'une place publique; Douai, 24 août 1865 [cité n° 955; *voir aussi* n° 713 et note]).

977. En outre de ces conséquences générales, le principe de l'indisponibilité du domaine public produit des conséquences spéciales qui sont propres à la nature de chacune des dépendances du domaine public. Ainsi, de l'inaliénabilité des routes et rues, il résulte : — que toute anticipation ou usurpation commise sur le sol inaliénable et imprescriptible de la voie publique constitue une contravention permanente dont la répression peut être poursuivie à toute époque, et la démolition des constructions ou destruction des plantations être toujours ordonnée (C. d'Ét. 14 avril 1870, *Dupin*, et autres arrêts [cités n° 340]) ; — que toutes autorisations données d'établir, sous le sol de la voie publique, des tuyaux destinés à l'éclairage au gaz ou à tout autre usage sont précaires et révocables sans indemnité (C. d'Ét. 6 décembre 1855, *Lyon*; 27 mars 1856, *Grenoble*; 15 juin 1864, *Rochefort*; 14 janvier 1865, *Marseille*) ; — et que la suppression d'une voie publique ou son changement de direction doit laisser l'ancien sol libre de tous droits d'usage, de jour ou d'accès, que la domanialité publique a empêchés de s'y imprimer (L. 24 mai 1842, art. 2 § 2 [n° 932];

L. 21 mai 1836, article 19, duquel il résulte qu'un chemin vicinal peut également être supprimé ou abandonné par la commune sous la seule réserve du droit de préemption du terrain en faveur des riverains; *contra* c. cass. 5 juillet 1836; ch. req. 3 mai 1858, *Jolliot* c. *Laurent*).

De l'inaliénabilité du domaine public maritime, indépendamment des conséquences déjà indiquées [n° 961], il résulte que, le varech ou goëmon étant un fruit naturel de ce domaine, la possession et le long usage ne peuvent être invoqués pour établir les droits à la récolte. Il en est ainsi même des goëmons de rive dont l'ordonnance de 1681 et les décrets de la marine des 4 juillet 1853, articles 105 et 110, et 8 février 1868, article 2, font abandon aux propriétaires des communes riveraines de la mer (C. d'Ét. 14 décembre 1857, *com. de Taulé*; 31 mars 1865, *com. d'Agon*).

978. C'est encore ainsi que nous avons déjà indiqué ou que nous indiquerons [n°s 963 et suivants, 1001 à 1004] certaines applications du principe de l'indisponibilité du domaine public propres aux fleuves et cours d'eau navigables; aucune de ces règles, au contraire, ne s'applique aux dépendances du domaine privé de l'État, aliénable et prescriptible [n°s 1038 à 1043], ni aux cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public, ainsi qu'on va le voir au paragraphe suivant.

§ IV. — Régime légal des cours d'eau du domaine public comparés a ceux qui n'en font pas partie.

979. Division générale des cours d'eau; subdivision des cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public en petites rivières et ruisseaux.

980. Parallèle entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui ne font pas partie du domaine public; ressemblances et différences.

981. Projet de loi général sur le régime des eaux du 24 janvier 1880, en 186 articles, substitué à la partie correspondante du projet de code rural.

982. I. Règle commune; droit de police de l'État sur tous les cours d'eau navigables ou non, et même sur les ruisseaux.

983. Des travaux d'endiguement et de défense dans tous les cours d'eau d'après la loi du 16 septembre 1807;

984. — et d'après la loi du 28 mai 1858 et d'autres lois.

985. Double mode d'exercice du droit de police de l'administration; actes individuels.

986. Règlements d'eau.

987. II. Différences entre les cours d'eau navigables et non navigables.

988. 1° Différence au point de vue de la juridiction répressive;

989. 2° — de la pêche;

979. La navigabilité, définie ci-dessus [nos 947 et 935], sert de base à la division, en deux grandes classes, des cours d'eau qui sillonnent le territoire de la France : d'une part, ceux que nous avons vus classés dans le domaine public, sous le nom de *fleuves et rivières navigables et flottables*, par l'article 538 du Code civil, et, d'autre part, les cours d'eau qui ne font pas partie du domaine public.

Cette seconde classe se subdivise elle-même : 1° en cours d'eau *non navigables ni flottables*, aussi nommés *petites rivières*, que les articles 538 et 644 excluent formellement du domaine public; il en est parlé dans les articles 556 et suivants; ils sont choses com-

munes, comme celles qu'énumère l'article 714 du Code civil [*voir* ci-dessous n° 1009]; et 2° en cours d'eau formant à un autre point de vue une troisième catégorie, les *ruisseaux*, qui, dans le droit actuel comme dans l'ancienne jurisprudence [n° 1011], sont la propriété privée des riverains (Agen, 4 mars 1856, *Amouroux* c. *chem. de fer du Midi*; Bordeaux, 7 août 1862, *de la Grandière* c. *Sérès*) et se distinguent des *rivières* non navigables ni flottables, soit par la moindre étendue, soit par l'intermittence de leur cours, soit par leur largeur, leur importance et leur utilité moindres [n° 991 *in fine*].

980. Entre les deux grandes classes de cours d'eau, les fleuves et rivières navigables et flottables, et les cours d'eau ni navigables ni flottables, considérées au point de vue de leur régime légal, il existe un point de ressemblance et de très-nombreuses différences qui ont pour cause l'existence ou la non-existence de la navigabilité. Nous allons établir ce parallèle, en indiquant d'abord les ressemblances, ensuite les différences.

981. Nous ne pouvons exposer cet important sujet que d'après les lois en ce moment en vigueur; mais de graves modifications au Code civil et aux lois administratives sont législativement proposées. Dans sa séance du 24 janvier 1880, le Sénat a été saisi par le gouvernement d'un projet de loi en 7 titres et 186 articles *sur le régime des eaux* (*Journ. off.* du 14 février 1880, p. 1701 et suiv.]. C'est le résultat des travaux de la commission supérieure pour l'aménagement et l'utilisation des eaux, instituée au ministère des travaux publics par décrets du 13 octobre 1877 et du 5 septembre 1878. Ce projet de loi, réglant toutes les questions qui touchent à la propriété et à la jouissance des eaux, a emprunté le cadre et la majeure partie des dispositions du projet de code rural, longuement préparé par l'ancien conseil d'État avant 1870, repris par le gouvernement et déposé par lui sur le bureau du Sénat dans la séance du 13 juillet 1876. En adoptant d'une manière générale le cadre du projet de code rural, le projet de loi du 24 janvier 1880 l'a élargi de manière que le titre de *code rural* ne peut plus s'y appliquer et a rendu nécessaire un autre titre, par la réunion de toutes les résolutions de la commission supérieure sur les questions de droit et de principe que soulève *le régime des eaux*. D'autre part, ce projet de loi apporte de notables modifications au projet de loi déposé sur le code rural et à la législation existante.

L'exposé des motifs signale particulièrement les six points suivants parmi les dispositions nouvelles que ce projet de loi propose d'introduire dans la législation relative au régime des eaux : 1° l'extension des lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 [nos 1005 et 1006] à toutes les entreprises qui ont pour objet l'utilisation des eaux; 2° l'extension de la loi du 21 juin 1865 [nos 996 à 998] aux associations d'usiniers; 3° l'extension de la loi du 28 mai 1858 [n° 984] à la défense des campagnes; 4° les modifications apportées à la loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais, pour faciliter l'application de la plus-value [nos 449 et 883]; 5° les améliorations et les compléments apportés à la législation actuelle, en ce qui concerne l'alimentation en eau des communes [n° 1394 *bis*]; 6° enfin les dispositions tout à fait nouvelles relatives à la purification des cours d'eau et l'utilisation des eaux d'égout.

Un second projet de loi doit comprendre la partie financière de ces dispositions.

Les 186 articles de cet important projet de loi forment sept titres, répartis de la manière suivante : titre Ier, Eaux pluviales et sources (art. 1 à 6); titre II, Cours d'eau non navigables et non flottables (art. 7 à 32 [*voir*, n° 1014, les art. 7 à 12]); titre III, Des rivières flottables à bûches perdues (art. 33 à 36); titre IV, Des fleuves, rivières navigables ou flottables (art. 37 à 57); titre V, Travaux de défense contre les fleuves, cours d'eau navigables ou non navigables et contre la mer (art. 58 à 77); titre VI, Eaux utiles (art. 78 à 127); titre VII, Eaux nuisibles (art. 128 à 186).

Ce vaste projet demandera probablement beaucoup de temps pour être voté, même séparément, comme l'indique l'exposé des motifs, sauf à réunir en une seule les lois partielles et successives. D'autre part, il sera toujours indispensable à l'étude de la législation à venir de donner pour base l'entente exacte des lois existantes, dont l'étude conserve toujours et ne perdra jamais son importance de premier ordre.

982. I. La règle commune aux deux classes de cours d'eau, y compris les simples ruisseaux malgré leur caractère de propriété privée, consiste en l'assujettissement de tous les cours d'eau au droit de police de l'État représenté par les préfets; ce droit de police a pour cause l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques, et pour objet de prévenir ou réparer les désastres des inondations et d'assurer le libre cours des eaux. Ce droit est consacré : par la loi des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790, qui chargeait les admi-

nistrations de chaque département de pourvoir à *la conservation des rivières* et au *maintien de la salubrité et de la sûreté publiques* (section III, art. 2 §§ 5, 6 et 9); par le chapitre VI § 3 de la loi en forme d'instruction des 12-20 août 1790, qui, réglementaire de la loi précédente, « charge les administrations de département de re- » chercher et d'indiquer les moyens de procurer le libre cours des » eaux, d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la » trop grande élévation des écluses, des moulins et par les autres » ouvrages d'art établis sur les rivières; de diriger enfin, autant » qu'il sera possible, *toutes les eaux de leur territoire* vers un but » d'utilité générale, d'après les principes de l'irrigation »; et par le Code rural des 28 septembre - 6 octobre 1791 (tit. II, art. 15 et 16).

La généralité de ces divers textes étend à tous les cours d'eau indistinctement le droit de police de l'administration, de sorte qu'il comprend, d'une part, les fleuves, rivières, canaux navigables et flottables, pour lesquels l'arrêté du directoire du 19 ventôse an VI en règle l'application, et, d'autre part, les cours d'eau non navigables ni flottables, et même les simples ruisseaux qui ne doivent pas échapper à la vigilance de l'administration chargée de prévenir les désastres publics.

983. Comme les lois de police de l'Assemblée constituante, la loi du 16 septembre 1807 assimile les cours d'eau navigables et ceux non navigables au point de vue des travaux d'endiguement qu'elle rend obligatoires quand le gouvernement en reconnaît la nécessité, et pour l'exécution desquels cette loi lui donne le droit de constituer les intéressés, même malgré leur refus unanime, en association syndicale *forcée* [n[os] 999 et 1000] par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Cette assimilation a été faite aussi par le décret de décentralisation du 13 avril 1861, qui permettait la constitution des propriétaires intéressés à l'entretien des travaux d'endiguement en associations syndicales par simples arrêtés des préfets, mais sous la condition de l'accord préalable et unanime des intéressés tant sur l'exécution des travaux que sur la répartition des dépenses (D. décentr., tabl. D 8° [1]; C. d'Ét. 8 mars 1866, *Simonnet*).

[1] On rappelle que les tableaux annexés au décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative se trouvent intégralement reproduits aux numéros 113 à 123 de l'ouvrage (pages 111 à 120 du premier volume), tels que ces tableaux ont été publiés au *Bulletin des lois*, d'après les modifications apportées par le décret du 13 avril 1861.

Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics (Loi du 16 septembre 1807, *relative au dessèchement des marais, etc.*, art. 33). — Les formes précédemment établies et l'intervention d'une commission seront appliquées à l'exécution du précédent article. Lorsqu'il y aura lieu de pourvoir aux dépenses d'entretien ou de réparation des mêmes travaux, au curage des canaux qui sont en même temps de navigation et de dessèchement, il sera fait des règlements d'administration publique qui fixeront la part contributive du gouvernement et des propriétaires. Il en sera de même lorsqu'il s'agira de levées, de barrages, de pertuis, d'écluses, auxquels des propriétaires de moulins et d'usines seraient intéressés (art. 34). — La conservation des travaux de dessèchement, celle des digues contre les torrents, rivières et fleuves, et sur les bords des lacs et de la mer, est commise à l'administration publique. Toutes réparations et dommages seront poursuivis par voie administrative, comme pour les objets de grande voirie. Les délits seront poursuivis par les voies ordinaires..... (art. 27).

984. Dans cette même pensée de salut public, la loi du 28 mai 1858, relative à l'exécution des travaux destinés à mettre *les villes* à l'abri des inondations, suivie du règlement du 15 août 1858, a rendu plus énergique ce droit de l'administration sur les cours d'eau; elle l'autorise à ordonner, par des décrets préparés en conseil d'État, des travaux de construction, d'entretien ou de réparation dont le paiement sera imposé par voie de répartition entre l'État, les départements, les communes et les propriétaires, dans la proportion de leur intérêt respectif. En outre, les articles 6 et 7 de cette loi frappent d'une servitude d'utilité publique les parties submersibes de certaines vallées déterminées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne et de leurs affluents, par la prohibition d'y construire des digues sans autorisation.

Comme les lois de 1789, 1790, 1791, celle de 1807, et les décrets de décentralisation, la loi de 1858 est applicable sans distinction aux cours d'eau navigables et non navigables. Il en est de même des dispositions de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, dont l'article 1 § 1 dispose : « Peuvent » être l'objet d'associations syndicales entre propriétaires in» téressés, l'exécution et l'entretien des travaux : 1° de défense » contre la mer, les *fleuves*, les *torrents* et *rivières navigables ou* » *non navigables* .... [n° 996] ». Mais, à un autre point de vue, la loi de 1865 diffère de la loi de 1858, en ce que celle de 1858 s'applique exclusivement aux travaux de défense des villes, tandis

que celle de 1865 comprend également ceux des campagnes et ceux des villes.

985. Le droit de police de l'administration se manifeste en outre de deux manières ; et d'abord par des mesures individuelles faisant l'objet d'actes administratifs proprement dits. Ils émanent tantôt de l'administration centrale, tantôt des préfets ; les décrets sur la décentralisation administrative ont restitué aux préfets une grande partie des attributions conférées, en cette matière, aux administrations de département par les lois de l'Assemblée constituante. Ces actes, qui, pour la plupart, sont relatifs à des concessions de prises d'eau, soit pour établissements hydrauliques [n° 1001], soit pour l'irrigation [n° 1004], ou à des modifications à y apporter, ont un caractère discrétionnaire, qui n'ouvre à l'auteur de la demande, froissé dans son intérêt, mais non lésé dans son droit, que le recours par la voie gracieuse. Les tiers, au contraire, qui, dans leurs droits acquis, souffriraient d'une autorisation accordée, pourraient porter devant les tribunaux judiciaires non une demande en révocation de l'acte administratif, mais une demande en dommages-intérêts contre celui qui s'en prévaudrait. L'acte administratif, considéré à ce point de vue, n'est en effet qu'un simple *je n'empêche* de la part de l'administration, et le plus souvent l'acte d'autorisation porte qu'elle n'est accordée que sous la réserve des *droits des tiers* [*voir* nos 363 et 364].

986. Le droit de police de l'administration se manifeste aussi par des mesures générales et collectives ; cette seconde sorte d'arrêtés, par lesquels l'administration fixe le régime des cours d'eau, mérite particulièrement le nom de *règlements d'eau*, employé comme désignation générale. Les préfets seuls ont le droit de les prendre ; ceux qui émaneraient des maires seraient entachés d'illégalité. En qualité de règlements de police, les règlements d'eau sont garantis par la sanction pénale de l'article 471 paragraphe 15 du Code pénal. Ils peuvent contenir deux sortes de dispositions : les unes ayant pour but de satisfaire aux exigences de l'intérêt public, les autres qui règlent les rapports des usiniers ou concessionnaires de prises d'eau entre eux. Ce droit de réglementation est purement discrétionnaire ; et le propre des actes réglementaires est de n'être pas susceptibles du recours au conseil d'État par la voie contentieuse (circ. minist. 23 octobre 1851).

Mais l'administration ne possède ce droit que dans l'intérêt gé-

néral. Aussi, par une jurisprudence constante (24 janvier 1856, 3 juin 1858, 19 juillet 1860; 19 juin 1863, *duc de Conégliano*; 25 février 1864, *Bouisson*; 1er février 1866, *Couillaud*; 18 avril 1866, *de Colmont*; 3 août 1866; 13 mars 1867; 10 avril 1867; 19 mars 1868, *Champry*; 23 mars 1870, *Chabret*; 13 avril 1870, *Leroux*; 13 mars 1872, *Latrige*; 4 déc. 1874, *Robelin*; 9 juin 1876, *syndicat de Nivolas*; 18 janvier 1878, *Villon*; 5 juillet 1878, *Barrier*), le conseil d'État annule pour excès de pouvoir les dispositions des arrêtés portant règlement d'eau et de tous ceux relatifs à la police des eaux par lesquels les préfets trancheraient des difficultés d'intérêt privé, dont ils doivent laisser la solution aux tribunaux judiciaires. Ceux-ci, de leur côté, doivent respecter le pouvoir qui appartient souverainement à l'autorité administrative de régler la police des cours d'eau, et sont incompétents soit pour réformer les arrêtés portant règlement d'eau entre les usiniers, alors même que ces arrêtés léseraient des droits privés, tant que ces arrêtés ne sont pas régulièrement annulés, soit pour ordonner la modification des travaux régulièrement pratiqués pour leur exécution, sous peine de violer le principe de la séparation des deux autorités, administrative et judiciaire [nos 649 à 678].

987. II. De nombreuses différences légales existent entre les cours d'eau navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas; ces différences dérivent la plupart de cette circonstance considérable que les premiers dépendent du domaine public, tandis que les seconds n'en font pas partie; elles peuvent être ramenées à huit chefs principaux que nous allons successivement exposer.

988. 1° Les cours d'eau navigables et flottables sont soumis au régime de la grande voirie et, comme tels, à la juridiction des conseils de préfecture [nos 333 à 346]. Les contraventions à la police des cours d'eau ni navigables ni flottables, non soumis au régime de la grande voirie, ne peuvent être jugées que par l'autorité judiciaire; en outre, la poursuite n'est possible que s'il existe un règlement ou un arrêté spécial stipulant des obligations d'ordre public qui permettent l'application de l'article 471 § 15 du Code pénal. Il en est ainsi, même pour les cours d'eau qui sont seulement flottables à bois perdu, affluents de la Seine, de la Marne, de l'Yonne et autres rivières, que l'édit du 23 décembre 1672, rendu dans l'intérêt de l'approvisionnement de la ville de Paris, a placés

sous un régime spécial pour faciliter l'arrivée des bois de chauffage aux rivières navigables (C. d'Ét. 12 février 1863, *Audebert*; 13 décembre 1866, *Courot-Bigé*).

989. 2° Le droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables et flottables appartient à l'État (L. 15 avril 1829, art. 1) qui l'afferme conformément à la loi du 14 floréal an X. Dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, il appartient aux riverains, chacun de son côté (L. 1829, art. 2; L. 31 mai 1865 *sur la pêche*, art. 1, 2 et 3 [n° 422]).

L'article 83 de la loi du 15 avril 1829, en disposant que les droits acquis seront appréciés d'après les lois antérieures, ne laisse subsister sur les cours d'eau du domaine public que les droits de pêche d'origine non féodale concédés par l'État avant 1566 [nos 970 et 971].

Toutefois il faut bien remarquer que le droit de pêche de l'État a des limites plus étroites que le domaine public. Nous avons vu [n° 963] que, dans le domaine public fluvial, est comprise la superficie couverte par les eaux coulant à plein bord; les droits sur la pêche attribués à l'État sont plus restreints et s'exercent seulement (L. 15 avril 1829, art. 1 § 2) sur la superficie accessible à un bateau pêcheur *en tout temps*, c'est-à-dire même pendant les basses eaux. Ce sont les riverains qui jouissent du droit de pêche sur la partie du lit dépendante du domaine public, où l'on ne peut en tout temps passer ou pénétrer librement en bâteau pêcheur; mais ce droit se concilie avec la domanialité publique du cours d'eau et son assujettissement dans toutes ses parties au rigime de la grande voirie [nos 341 et 988]; aussi les riverains, libres de se servir des engins mobiles autorisés par les règlements, ne peuvent y poser d'engins fixes, supposant une édification sur le domaine public, sans une autorisation, toujours révocable sans indemnité.

La pêche sans l'autorisation de l'ayant droit est un délit; il n'y a exception (L. 15 avril 1829, art. 5) que pour la ligne flottante tenue à la main, et seulement dans les cours d'eau navigables ou flottables. Cette pêche, sans autorisation de l'ayant droit, constitue un délit dans les cours d'eau ni navigables ni flottables, et les canaux ou fossés alimentés par eux-mêmes, lorsque la pêche appartient à l'État, comme dans les fossés d'une place forte (Amiens, 13 mars 1874, *Ledru*).

Nonobstant ces différences entre les deux sortes de cours d'eau au point de vue du droit de pêche, un décret du 29 avril 1862 a

placé, dans l'un et l'autre cas, la police de la pêche fluviale dans les attributions du ministre des travaux publics, en confiant ce service à l'administration des ponts et chaussées, au lieu et place du service forestier qui, sous la dénomination d'administration *des eaux et forêts*, en était antérieurement chargé. Cette première mesure a été suivie d'un second décret du 25 mars 1863 chargeant, au lieu et place de l'administration des domaines, l'administration des contributions indirectes du recouvrement des fermages de la pêche et de la chasse, des produits de la récolte des francs-bords et des redevances pour prises d'eau et permissions d'usines, dans les fleuves et rivières navigables, comme dans les canaux et rivières canalisées où ce recouvrement était déjà confié à cette dernière administration par le décret du 23 décembre 1840.

..... Considérant qu'il importe, dans l'intérêt public, d'établir l'unité de direction dans les services qui se rattachent au régime des eaux;..... avons décrété : Art. 1. La surveillance, la police et l'exploitation de la pêche dans les fleuves, rivières et canaux navigables et flottables, non compris dans les limites de la pêche maritime, ainsi que la surveillance et la police dans les canaux, rivières, ruisseaux et cours d'eau quelconques, non navigables ni flottables, sont placées dans les attributions de notre ministre secrétaire d'État des travaux publics, et confiées à l'administration des ponts et chaussées (Décret du 29 avril 1862).

990. 3° Les îles, îlots, atterrissement qui se forment dans le lit des premiers font partie du domaine privé de l'État (art. 560 C. civ. [n° 1017]); ceux qui se forment dans le lit des seconds appartiennent aux riverains (art. 561 C. civ.).

4° Les servitudes de halage, de marchepied et autres, produites par le voisinage des cours d'eau navigables ou flottables [*voir* n° 862], ne le sont pas par le voisinage des cours d'eau ni navigables ni flottables, auxquels aucune loi n'a rendu applicable l'article 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 ; de sorte qu'un arrêté préfectoral prescrivant aux riverains de ces cours d'eau de laisser soit un marchepied, soit des trottoirs de chaque côté du lit, et de ne pas bâtir sans avoir demandé la permission et obtenu un alignement, doit être annulé pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 10 juillet 1862, *Molard*; 9 décembre 1864, *Bourbon* ; 19 mai 1865, *Doire* ; 8 août 1865, *Raffugeau*).

Nous avons déjà dit [n° 862] que les cours d'eau de cette catégorie ne pouvaient donner lieu, lorsqu'ils sont flottables à bûches perdues, qu'à la servitude de flottage ou de passage pour la conduite du flot.

991. 5° *Curage.* — Comme l'endiguement [n° 983], le curage a pour but de prévenir l'invasion des eaux : aussi ces deux natures de travaux sont-elles considérées, non comme facultatives, mais comme obligatoires pour les intéressés quand l'administration en reconnaît la nécessité. Ce que la loi de 1807 a fait pour l'endiguement, la loi du 14 floréal de l'an XI l'a fait pour le curage, avec cette différence que, pour l'obligation des intéressés au curage, il faut distinguer entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui n'en font pas partie.

Le curage des fleuves et rivières navigables et l'entretien des ouvrages qui y sont établis non-seulement pour faciliter l'écoulement des eaux, mais aussi dans l'intérêt de la navigation, sont, par suite de la domanialité de ces cours d'eau, à la charge de l'État; les communes ou particuliers ne peuvent être appelés à y participer que si leurs établissements ont contribué à rendre le curage nécessaire [n° 993].

Le curage et l'entretien des cours d'eau non navigables ni flottables forment, au contraire, l'obligation exclusive des propriétaires riverains et de tous les intéressés à l'exécution de ces travaux.

Le curage n'est obligatoire et les préfets ne peuvent le prescrire qu'autant qu'il s'agit de canaux et de rivières non navigables, la loi du 14 floréal an XI comprenant dans ses termes tous les cours d'eau ***pouvant être considérés comme naturels et permanents***, à l'exclusion des fossés d'assainissement, de clôture ou de défense, ou autres fossés creusés de main d'homme pour la vidange des eaux (C. d'Ét. 28 décembre 1858, *d'Andlau*; 19 février 1863, *Hubert*; 8 février 1864, *Martinet*). Toutefois un ruisseau, bien qu'il soit à sec une partie de l'année, peut constituer, par la longueur de son parcours, son débit en temps de crue et l'étendue considérable de son bassin, un cours d'eau au curage duquel il appartient à l'administration de pourvoir, par application de la loi de l'an XI (C. d'Ét. 9 décembre 1864, *Bourbon*).

Il sera pourvu au curage des canaux et rivières non navigables, et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent, de la manière prescrite par les anciens règlements, ou d'après les usages locaux (Loi du 14 floréal an XI, *relative au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues qui y correspondent*, art. 1). — Lorsque l'application des règlements ou l'exécution du mode consacré par l'usage éprouvera des difficultés, ou lorsque des changements survenus exigeront des dispositions nouvelles, il y sera pourvu par le gouvernement, de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront s'effectuer (art. 2). — Les rôles de répartition des sommes nécessaires au

paiement des travaux d'entretien, réparation ou reconstruction, seront dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui, et le recouvrement s'en opérera de la même manière que celui des contributions publiques (art. 3). — Toutes les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés à la confection des travaux, seront portées devant le conseil de préfecture, sauf le recours au gouvernement, qui décidera en conseil d'État (art. 4).

992. S'il appartient aux intéressés de supporter la charge, c'est à l'administration de prescrire la mesure. Les maires n'ont jamais ce pouvoir (C. d'Ét. 24 avril 1865, *Chauveau*). Pour les préfets eux-mêmes, il faut faire les distinctions suivantes : 1° aux termes de la loi des 12-20 août 1790 et de l'article 1 de la loi du 14 floréal an XI [reproduite n° 994], en l'absence d'ancien règlement ou d'usage local, il appartient au préfet de pourvoir *annuellement* au curage des cours d'eau non navigables ni flottables ; 2° d'après les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 (tabl. D, n° 6), le préfet peut prendre des *dispositions générales pour l'application* des anciens règlements et faire des *règlements pour l'exécution* des usages locaux ; 3° mais, en l'absence de tout ancien règlement ou usage local, les mesures constituant un *règlement permanent* ne peuvent, en vertu de l'article 2 de la loi du 14 floréal, être prises que par le chef de l'État et dans la forme des règlements d'administration publique ; l'arrêté préfectoral qui les prescrit doit être annulé pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 12 avril 1866, *Corbière*).

Dans tous les cas, le préfet relève en cette matière du ministre des travaux publics ; un décret spécial du 8 mai 1861, confirmé par le décret du 29 avril 1862 [reproduit n° 989], a été jugé nécessaire pour faire disparaître l'antinomie résultant de certains textes qui paraissaient placer cette matière dans les attributions du ministre de l'intérieur ; ce décret porte : « La police, le curage et » l'amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables sont » placés exclusivement dans les attributions du ministre des tra- » vaux publics ».

Les arrêtés prescrivant le curage doivent respecter les limites naturelles du cours d'eau ; l'administration n'est armée du droit de délimitation que pour les cours d'eau du domaine public, et même alors nous avons vu [n°s 960 et 963] que son droit se borne à la constatation des limites naturelles. A plus forte raison les arrêtés préfectoraux ne peuvent, sous peine d'excès de pouvoir, au lieu du curage à vieux fond et à vifs bords d'un cours d'eau

non navigable ni flottable, faire procéder à son élargissement ou à son redressement, sans recourir, à défaut de cession amiable, aux formalités de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (C. d'Ét. 31 janvier 1853; 16 février 1854; 2 décembre 1858; 22 décembre 1859; 16 août 1862, *Lafforgue*; 9 février 1865, *d'Andigné de Restau*; 1er mars 1866, *Berger*). Mais en cas de contestation sur le point de savoir si le curage a lieu d'après les limites naturelles ou s'il entame la propriété du riverain, l'ancienne jurisprudence du conseil d'État réservait à l'administration seule le droit de vérifier les limites naturelles du cours d'eau (C. d'Ét. 30 mars, 14 avril 1853; 16 février 1854; 8 avril 1858; 22 mai 1869, *Salignac*; 21 octobre 1871, *Allendy*), sauf l'annulation de l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir ainsi qu'il vient d'être dit, et, si les travaux ont été exécutés et qu'il soit prouvé qu'ils ont élargi le lit naturel, la décharge des taxes imposées (C. d'Ét. 8 avril 1858, *Moll*; 10 septembre 1864, *de Cès-Caupenne*). Par extension de sa jurisprudence relative aux fleuves et aux rivages de la mer [nos 967, 968], le tribunal des conflits (13 mai 1876, *Ancel*) et le conseil d'État lui-même (3 août 1877, *Remery*) ont jugé que, si l'autorité administrative peut seule rectifier et annuler l'arrêté prescrivant le curage, l'autorité judiciaire peut reconnaître les droits de propriété invoqués par les riverains à l'effet de régler une indemnité de dépossession; et, dans cette voie périlleuse, le tribunal des conflits a même été amené à dire (arrêt *Ancel*) que dans ce cas l'autorité judiciaire peut même prescrire la suspension des travaux si cette mesure est nécessaire au jugement de la question de propriété. Cette solution inconciliable, quels que soient les tempéraments de l'espèce, avec le principe de la séparation des autorités, montre jusqu'où l'on peut aller du moment que l'on s'écarte du principe [n° 968].

993. La charge du curage et les taxes imposées pour son exécution doivent être supportées par tous les intéressés, proportionnellement au degré d'intérêt qu'ils ont dans les travaux de curage (L. 14 floréal an XI, art. 2); il ne cesse d'en être ainsi que s'il est autrement prescrit par d'anciens règlements ou des usages locaux, d'après lesquels, par exemple, la charge du curage devrait être, ou imposée aux riverains, soit *chacun au droit de soi* (C. d'Ét. 9 décembre 1864, *Bourbon*), soit *proportionnellement aux longueurs de leurs rives* (C. d'Ét 1er mars 1866, *Berger*); ou imposée *exclusivement* aux riverains, à la décharge de la commune, malgré l'avan-

tage qu'elle retire, dans l'intérêt de la salubrité publique, des travaux de curage par l'enlèvement des boues et immondices entraînées dans la rivière (C. d'Ét. 5 mars 1863, *synd. de l'Yévrette*), ou imposée *exclusivement* aux usiniers, à la décharge de la commune, nonobstant un arrêté préfectoral contraire (C. d'Ét. 26 novembre 1863, *com. de Coudun*). Aussi, à défaut de règlement et d'usage local, un arrêté préfectoral ne peut imposer à un usinier l'obligation d'effectuer le curage à vif fond du bief de l'usine, dans toute l'étendue du remous, sans qu'il ait été établi préalablement que cette obligation est en rapport avec l'intérêt qu'il a dans les travaux du curage (C. d'Ét. 16 août 1862, *Lafforgue*; 10 septembre 1864, *de Laferrière*; 24 février 1865, *Damay*; circulaire ministérielle du 20 avril 1865).

994. Les conseils de préfecture sont compétents en vertu de la loi du 14 floréal an XI (art. 4) pour connaître des contestations relatives au recouvrement des taxes de curage; ils ont compétence (mais à cette occasion seulement; C. d'Ét. 19 mai 1865, *Constantin*) pour statuer, nonobstant l'existence d'arrêtés préfectoraux, sur toute demande en décharge desdites taxes fondée sur ce qu'elles auraient été établies contrairement aux anciens règlements et usages locaux, et ne seraient pas proportionnées au degré de l'intérêt des réclamants aux travaux de curage et d'entretien du cours d'eau (C. d'Ét. 17 août 1866, *riverains du Petit-Odon*). Les réclamations formées contre les taxes de curage étant assimilées (L. 14 floréal an XI, art. 3 et 4) aux réclamations en matière de contributions directes [nos 420, 424, 1174 à 1188], elles sont dès lors soumises aux délais (trois mois à partir de la publication des rôles) et aux formalités prescrites par la loi du 21 avril 1832 (C. d'Ét. 23 mars 1865, *Petit-Jean*; 19 mai 1865, *Constantin*; 22 février 1866, *ville d'Estaire*; 16 juin 1866, *Verdellet*).

995. L'opération du curage peut être exécutée de trois manières, selon les prescriptions de l'arrêté : curage par l'action individuelle des intéressés; curage par l'administration aux frais des intéressés par voie de contribution proportionnelle; curage par l'action des intéressés réunis, même sans leur consentement, en association syndicale *forcée* par arrêtés préfectoraux, devant se borner, en l'absence de l'accord des intéressés, à charger le syndicat d'assurer l'entretien et le curage du cours d'eau, sans pouvoir étendre sa mission à aucun autre objet (D. décent. tabl. D 6°;

C. d'Ét. 2 mai 1866, *Rigaud*). Sous ce dernier rapport, une législation plus complète est venue régler les associations syndicales; mais tout ce qui précède dérive de la loi du 14 floréal an XI, maintenue au point de vue du curage, ainsi que les dispositions de la loi de 1807 relatives aux travaux d'endiguement, par la loi du 21 juin 1865 (art. 26 [nº 421]).

996. La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, en conservant à l'administration, à défaut d'associations syndicales formées suivant ses prescriptions, tous les droits qui lui sont conférés par les lois de l'an XI et de 1807, est venue combler les lacunes de la législation antérieure et réglementer d'une manière générale les associations syndicales. L'exécution des travaux énumérés par l'article 1er de la loi de 1865, était, dans la législation antérieure, purement facultative et exigeait l'assentiment unanime des intéressés (C. d'Ét. 11 mai 1872 et 21 mars 1879, *Adam* et 153 autres), sauf les travaux de curage, d'endiguement, et de desséchement de marais, dont nous avons exposé le caractère obligatoire [nos 883, 983, 991 à 995, 999 et 1000).

En raison de l'importance exceptionnelle de cette loi, nous en reproduisons le texte entier. Une circulaire du 12 août 1865, dont nous avons, ci-dessus [nº 421], reproduit un extrait en même temps que l'article 16 de la loi, a été adressée, pour son exécution, par le ministre des travaux publics aux préfets. Dans sa séance du 7 novembre 1873, l'assemblée nationale avait pris en considération une proposition parlementaire, qui n'a pas abouti, ayant pour objet de modifier l'article 9.

Loi du 21 juin 1865, *sur les associations syndicales.*— Titre I. *Des associations syndicales.* — Art. 1. Peuvent être l'objet d'une association syndicale, entre propriétaires intéressés, l'exécution et l'entretien de travaux : 1° de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et rivières navigables ou non navigables; 2° de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables, et des canaux de desséchement et d'irrigation; 3° de desséchement des marais; 4° des étiers et ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants; 5° d'assainissement des terres humides et insalubres; 6° d'irrigation et de colmatage; 7° de drainage; 8° de chemins d'exploitation, et de toute autre amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif. — Art. 2. Les associations syndicales sont libres ou autorisées. — Art. 3. Elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer. — Art. 4. L'adhésion à une association syndicale est valablement donnée par les tuteurs, par les envoyés en possession provisoire, et par tout représentant légal pour les biens des mineurs, des interdits, des absents et autres incapables, après autorisation du tribunal de la situation des biens, donnée sur simple requête en la chambre du conseil,

le ministère public entendu. Cette disposition est applicable aux immeubles dotaux et aux majorats. — Titre II. *Des associations syndicales libres.* — Art. 5. Les associations syndicales libres se forment sans l'intervention de l'administration. Le consentement unanime des associés doit être constaté par écrit. L'acte d'association spécifie le but de l'entreprise; il règle le mode d'administration de la société et fixe les limites du mandat confié aux administrateurs ou syndics; il détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense, ainsi que le mode de recouvrement des cotisations. — Art. 6. Un extrait de l'acte d'association devra, dans le délai d'un mois à partir de sa date, être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département. Il sera, en outre, transmis au préfet et inséré dans le recueil des actes de la préfecture. — Art. 7. A défaut de publication dans un journal d'annonces légales, l'association ne jouira pas du bénéfice résultant de l'article 3. L'omission de cette formalité ne peut être opposée aux tiers par les associés. — Art. 8. Les associations syndicales libres peuvent être converties en associations autorisées par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'assemblée générale, conformément à l'article 12 ci-après, sauf les dispositions contraires qui pourraient résulter de l'acte d'association. Elles jouissent, dès lors, des avantages accordés à ces associations par les articles 15, 16, 17, 18 et 19.— Titre III. *Des associations syndicales autorisées.*—Art. 9. Les propriétaires intéressés à l'exécution des travaux spécifiés dans les numéros 1, 2, 3, 4, 5 de l'article 1 peuvent être réunis, par arrêté préfectoral, en association syndicale autorisée, soit sur la demande d'un ou de plusieurs d'entre eux, soit sur l'initiative du préfet. — Art. 10. Le préfet soumet à une enquête administrative, dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique (D. 17 novembre 1865), les plans, avant-projets et devis des travaux, ainsi que le projet d'association. Le plan indique le périmètre des terrains intéressés et est accompagné de l'état des propriétaires de chaque parcelle. Le projet d'association spécifie le but de l'entreprise et détermine les voies et moyens nécessaires pour subvenir à la dépense. — Art. 11. Après l'enquête, les propriétaires qui sont présumés devoir profiter des travaux sont convoqués en assemblée générale par le préfet, qui en nomme le président, sans être tenu de le choisir parmi les membres de l'assemblée. Un procès-verbal constate la présence des intéressés et le résultat de la délibération. Il est signé par les membres présents et mentionne l'adhésion de ceux qui ne savent pas signer. L'acte contenant le consentement par écrit de ceux qui l'ont envoyé en cette forme est mentionné dans ce procès-verbal et y reste annexé. Le procès-verbal est transmis au préfet. — Art. 12. Si la majorité des intéressés, représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains, ou les deux tiers des intéressés, représentant plus de la moitié de la superficie, ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'association. Un extrait de l'acte d'association et l'arrêté du préfet, en cas d'autorisation, et, en cas de refus, l'arrêté du préfet, sont affichés dans les communes de la situation des lieux et insérés dans le recueil des actes de la préfecture. — Art. 13. Les propriétaires intéressés et les tiers peuvent déférer cet arrêté au ministre des travaux publics dans le délai d'un mois, à partir de l'affiche. Le recours est déposé à la préfecture et transmis, avec le dossier, au ministre, dans le délai de quinze jours. Il est statué par un décret rendu en conseil d'État. — [*Voir* l'article 14 au n° 847; *voir* aussi les articles 15 et 16 au n° 421.] — Art. 17. Nul propriétaire compris dans l'association ne pourra après le délai de quatre mois, à partir de la notification

du premier rôle des taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité de l'association. —[*Voir* l'art. 18 au n° 847.] — Art. 19. Lorsqu'il y a lieu à l'établissement de servitudes, conformément aux lois, au profit d'associations syndicales, les contestations sont jugées suivant les dispositions de l'article 5 de la loi du 10 juin 1854 [n° 1007]. — Titre IV. *De la représentation de la propriété dans les assemblées générales et des syndics.* — Art. 20. L'acte constitutif de chaque association fixe le minimum d'intérêt qui donne droit à chaque propriétaire de faire partie de l'assemblée générale. Les propriétaires de parcelles inférieures au minimum fixé peuvent se réunir pour se faire représenter à l'assemblée générale par un ou plusieurs d'entre eux, en nombre égal au nombre de fois que le minimum d'intérêt se trouve compris dans leurs parcelles réunies. L'acte d'association détermine le maximum de voix attribué à un même propriétaire, ainsi que le nombre de voix attaché à chaque usine, d'après son importance, et le maximum de voix attribué aux usiniers réunis. — Art. 21. Le nombre des syndics, leur répartition, s'il y a lieu, entre diverses catégories d'intéressés et la durée de leurs fonctions seront déterminés par l'acte constitutif de l'association. — Art. 22. Les syndics sont élus, par l'assemblée générale, parmi les intéressés. Lorsque les syndics doivent être pris dans diverses catégories, la liste d'éligibilité est divisée en sections correspondantes à ces diverses catégories. Les syndics seront nommés par le préfet dans le cas où l'assemblée générale, après deux convocations, ne se serait pas réunie ou n'aurait pas procédé à l'élection des syndics. — Art. 23. Dans le cas où, sur la demande du syndicat, il est accordé une subvention par l'État, par le département ou par une commune, cette subvention donne droit à la nomination, *par le préfet* (modifié [n° 170]), d'un nombre de syndics proportionné à la part que la subvention représente dans l'ensemble de l'entreprise. — Art. 24. Les syndics élisent l'un d'eux pour remplir les fonctions de directeur, et, s'il y a lieu, un adjoint qui remplace le directeur en cas d'absence ou d'empêchement. Le directeur et l'adjoint sont toujours rééligibles. — Titre V. *Dispositions générales.* — Art. 25. A défaut, par une association, d'entreprendre les travaux en vue desquels elle aura été autorisée, le préfet rapportera, s'il y a lieu et après mise en demeure, l'arrêté d'autorisation. Il sera statué, par un décret rendu en conseil d'État, si l'autorisation a été accordée en cette forme. Dans le cas où l'interruption ou le défaut d'entretien des travaux entrepris par une association pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public, le préfet, après mise en demeure, pourra faire procéder d'office à l'exécution des travaux nécessaires pour obvier à ces conséquences. — [*Voir* l'art. 26 au n° 421.]

997. Cette loi organise deux sortes d'associations syndicales: les unes *libres*, pour lesquelles l'accord unanime des associés continue à être nécessaire, mais qui deviennent des personnes morales, contrairement à la jurisprudence de la cour de cassation qui leur refusait le droit d'être représentées en justice par leurs syndics; les autres *autorisées*, qui jouissent de prérogatives plus considérables, même du droit d'exproprier pour cause d'utilité publique (art. 18) [n°s 812 et 847]. Pour la constitution de ces dernières, le consentement écrit de la majorité des intéressés, soit en nombre, soit en surface, suffit avec l'approbation préfectorale (art. 12), et

la triple garantie donnée à la minorité, par les conditions de majorité qu'exige l'article 12, par l'ouverture, au profit des dissidents et des tiers, d'un recours sur lequel il est statué par décret rendu en conseil d'État (art. 13), et par la faculté de délaissement (art. 14) seulement ouverte lorsqu'il s'agit de travaux dont l'exécution n'est pas obligatoire, comme le sont ceux d'endiguement et de curage, ou ne constitue pas l'exercice d'une servitude légale, comme ceux d'irrigation et de drainage [nos 1005 à 1008].

Le conseil de préfecture (art. 16), conformément aux dispositions de la loi de l'an XI, mais contrairement à celles de la loi de 1807 qui constituaient des commissions spéciales et qui se trouvent abrogées sous ce rapport, est saisi du contentieux des associations syndicales et du jugement de leur comptabilité [n° 421].

998. Nous retrouverons les associations syndicales libres et autorisées, dans notre théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique ; en caractérisant leur régime légal, et les lacunes que présente leur organisation par la loi de 1865 [nos 1574 à 1578], nous conclurons que les associations syndicales autorisées constituent de véritables établissements d'utilité publique, que les associations syndicales libres ne présentent pas ce caractère. Mais nous devons dès à présent constater qu'il existe *à côté* de ces associations deux sortes de syndicats forcés.

999. La loi du 21 juin 1865 a laissé subsister les associations syndicales *forcées* qui existaient antérieurement. Nous avons vu que la formation par l'administration de ces associations obligatoires pour les intéressés, ou syndicats forcés, était permise formellement par la loi du 16 septembre 1807 (art. 7 à 26) pour les travaux d'endiguement [n° 983] et de desséchement de marais [nos 419, 883, 983] ; et implicitement par la loi du 14 floréal an XI pour le curage des cours d'eau non navigables ni flottables [nos 420, 991 à 995]. Le régime de chacun de ces syndicats est déterminé par l'acte de la puissance publique qui l'a constitué, décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, ou arrêté préfectoral pour le seul cas de travaux de curage depuis 1852 [n° 992].

1000. Bien que ne consacrant pas le régime des associations forcées, la loi du 21 juin 1865 ne se borne pas à laisser implicitement subsister les associations forcées déjà existantes ; il faut bien

reconnaître que son article 26 et dernier [rapporté n° 421] permet à l'administration, à défaut d'autres ressources, de créer, sinon des associations syndicales, du moins des syndicats forcés, pour l'exécution des seuls travaux d'endiguement, de curage et de dessèchement de marais. C'est ce qui résulte de la disposition de l'article 26 portant que, pour ces travaux, « la loi du 16 septembre 1807 et celle du 14 floréal an XI continueront à recevoir leur exécution à défaut de formation d'associations libres ou autorisées ». C'est ce qui a été fait entre autres, depuis la loi du 21 juin 1865, par un décret du 6 janvier 1866, relatif à la construction de 29,900 mètres de canaux d'écoulement généraux, destinés à conduire les eaux de trois bassins dans un étang, et dont la dépense, estimée à 450,000 francs, devait être supportée par l'État et le département des Bouches-du-Rhône. Dans ce décret se trouve une disposition conçue de la manière suivante : « L'entretien des canaux ainsi exécutés et l'exécution des rigoles » secondaires destinées à faciliter par ces canaux l'évacua- » tion des eaux, seront à la charge des propriétaires intéressés, » qui *seront ultérieurement réunis à cet effet en syndicat*, con- » formément aux lois (*Bulletin des lois*, 1866, 1er semestre, p. 170, » n° 14068) ».

1001. 6° Sous ce sixième chef, nous plaçons les différences multiples qui existent entre les cours d'eau navigables ou flottables et ceux qui ne le sont pas, au point de vue des *concessions et autorisations* nécessaires pour l'usage des eaux dans l'intérêt de l'industrie, afin de faire mouvoir des usines ou établissements hydrauliques.

1002. Sur les cours d'eau navigables ou flottables, dans les décrets ou arrêtés portant concession ou autorisation de prise d'eau, l'administration a le droit de stipuler au profit de l'État une redevance proportionnelle à la valeur de la force motrice (L. 16 juillet 1840, art. 8); sur les cours d'eau non navigables ni flottables, les concessions ou autorisations doivent être gratuites (C. d'Ét. 13 juin 1860). — Sur les premiers, les autorisations et concessions nécessaires pour établir des usines ou pour y faire des modifications de nature à exercer quelque influence sur le régime des eaux, sont accordées, par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, pour les établissements *permanents* (Arrêté du 19 ventôse an VI, art. 9; C. d'Ét. 8 mars 1866, *Trône*), par arrêté préfectoral pour les établissements *temporaires* et pour

une année (D. décent. tabl. D 2°) ; et dans l'un et l'autre cas par arrêté préfectoral lorsque la prise d'eau faite au moyen de machines n'a pas, eu égard au volume du cours d'eau, pour effet d'en altérer sensiblement le régime (D. décent. tabl. D 1°) ; sur les seconds, elles émanent toujours de l'autorité préfectorale, pour les établissements permanents comme pour ceux temporaires, sauf le recours de droit au ministre (D. décent. tabl. D 3° et 4°).

1003. Sur les cours d'eau navigables ou flottables, ces mêmes concessions peuvent, dans l'intérêt de la navigation, être supprimées par l'autorité qui les a accordées, modifiées ou soumises à un ordre de chômage, non à titre de pénalité, mais comme mesure d'ordre public, sans que le concessionnaire puisse réclamer d'indemnité. Ce défaut de droit à une indemnité a pour motif juridique l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité du domaine public, sur les dépendances duquel un établissement quelconque ne peut exister qu'à titre de tolérance : aussi en est-il autrement pour les propriétaires d'usines établies antérieurement à l'ordonnance de 1566 (C. d'Ét. 7 mars 1861, *Héritier-Ser*; 9 avril 1863, *Deshayes*; 9 avril 1863, *Couturier*; 15 février 1866, *Fresneau*).

Sur les cours d'eau ni navigables ni flottables, l'administration, en vertu de son droit de police, peut également supprimer la concession ; mais indemnité est due au propriétaire dont l'usine a une *existence légale*, c'est-à-dire qui représente, ou l'acte administratif qui en a autorisé l'établissement quelle qu'en soit la date récente ou ancienne, ou des documents prouvant qu'elle existait antérieurement aux lois abolitives des droits féodaux et spécialement à celle des 12-20 août 1790 [citée n° 982].

L'administration a cherché à obvier à cette règle en imprimant dans tous les arrêtés préfectoraux portant concession ou autorisation, soit d'usine, soit de prise d'eau d'irrigation, une *clause de non-indemnité*, en cas de privation temporaire ou définitive. Employée de 1810 à 1829, abandonnée de 1829 à 1841, reprise par l'administration depuis cette dernière date, cette clause a été non pas entièrement proscrite, mais condamnée dans ses termes trop absolus par une nouvelle jurisprudence du conseil d'État. Il décide que la clause portant « privation du droit de prétendre à aucune indemnité si, *pour l'exécution de travaux dont l'utilité publique aura été légalement reconnue*, l'administration prend des mesures qui privent des avantages de la concession », doit être tenue pour non écrite et n'empêche pas l'action en indemnité, à moins qu'il ne

s'agisse de l'exécution *de travaux publics qui seraient nécessaires pour la police ou la répartition des eaux* (C. d'Ét. 30 juin 1860; 16 août 1862; 10 septembre 1864, *de Lafferrière*; 9 décembre 1864, *Aumont-Thiéville*; 24 février 1865, *Damay*; 20 juin 1865, *Foulon*; 9 janvier 1867, *Goldenberg*; id., *Gœpp*).

En raison de cette nouvelle jurisprudence, le ministre des travaux publics (circulaire du 20 avril 1865) a invité les préfets à modifier dans les règlements d'usines les termes de la clause de non-indemnité, substitués ainsi qu'il suit à ceux admis par la circulaire antérieure du 23 octobre 1851 : « Le permissionnaire ou » son fermier ne pourront prétendre à aucune indemnité ni dé» dommagement quelconque, si, à quelque époque que ce soit, » l'administration reconnaît nécessaire de prendre, *dans l'intérêt » de la police et de la répartition des eaux*, des mesures qui les » privent d'une manière temporaire ou définitive de tout ou partie » des avantages de la présente autorisation, tous droits antérieurs » réservés ».

1004. 7° Il existe aussi de nombreuses différences entre les cours d'eau du domaine public et ceux qui n'en font pas partie, au point de vue des autorisations et concessions relatives aux prises d'eau pour l'irrigation dans l'intérêt de l'agriculture.

Sur les cours d'eau navigables ou flottables, les concessions et autorisations de prises d'eau pour l'irrigation, toujours précaires et révocables sans indemnité, doivent émaner du chef de l'État, si elles ont pour effet d'altérer sensiblement le régime de l'eau (O. de 1667, titre XXVII, art. 44; arrêté du 19 ventôse an VI, art. 10); elles émanent du préfet dans le cas contraire (D. décent. tabl. D 1°). — Sur les cours d'eau non navigables ni flottables, c'est toujours le préfet qui statue en vertu des numéros cités des décrets sur la décentralisation, qui lui donnent le même pouvoir en matière d'établissements d'usines (tabl. D 3° et 4°). — Dans les premiers, les prises d'eau pour fontaines publiques ne peuvent être autorisées que par l'administration centrale; dans les seconds, elles peuvent l'être par le préfet sous la réserve des droits des tiers (D. décent. tabl. D 5°). — La même distinction est faite (tabl. D 7°) pour la répartition des eaux entre l'industrie et l'agriculture.

1005. Sur les premiers, nul n'a de droit privatif à l'usage des eaux, pas plus les riverains que tous autres citoyens, par suite de leur domanialité; sur les cours d'eau ni navigables ni flottables au

contraire, ce droit privatif est écrit au profit des riverains dans les articles 644 et 645 du Code civil, et il en résultait que l'administration, liée par le principe du droit civil, ne pouvait y accorder de prises d'eau à nul autre.

Mais les deux lois sur les irrigations de 1845 et 1847 ont dérogé, dans l'intérêt de l'agriculture et pour faciliter les irrigations, aux dispositions des articles 644 et 645 du Code civil. La première de ces lois, du 29 avril 1845, établit une *servitude d'aqueduc*; la seconde, du 11 juillet 1847, y ajoute une *servitude d'appui* reconnue nécessaire pour l'exercice de la première; ces lois, en accordant ces droits à tout propriétaire qui voudra se servir pour l'irrigation de ses propriétés des eaux naturelles ou artificielles *dont il a le droit de disposer*, « n'ont voulu faire aucune distinction entre les » riverains et les non-riverains (Rapports et déclarations de M. Dalloz, au nom des deux commissions de la Chambre des députés) », et elles « s'appliquent sans distinction, entre le riverain et » le non-riverain, à tout propriétaire qui, à ce titre, ou à titre » d'usager, ou même de simple concessionnaire, a le droit de dis- » poser des eaux qu'il veut employer à l'arrosage de ses fonds (c. ch. req. 29 mai 1877, *Garbouleau* c. *Salva Blazy*). » Dans le même ordre d'idées, il n'est pas douteux que le riverain peut se servir des eaux à leur passage pour irriguer non-seulement les propriétés riveraines, mais encore celles lui appartenant contiguës à ces dernières, bien qu'il existe entre elles une haie séparative (c. ch. req. 24 janvier 1865, *Dorguin-Delaveau*); la quantité d'eau qu'il est ainsi permis de dériver doit même être réglée d'après l'étendue, non-seulement du fonds riverain, mais des fonds riverains et contigus. Dans ce cas les eaux ayant servi à cette irrigation peuvent, si la disposition des lieux l'exige ainsi, et sauf indemnité, être rendues à leur cours naturel, au moyen de la servitude d'écoulement sur les fonds inférieurs établie par l'article 2 de la loi du 29 avril 1845, précisément en vue des eaux employées pour l'irrigation à distance.

Ces mots des lois de 1845 et 1847 « eaux naturelles ou artificielles » s'appliquent aux eaux des égouts de Paris que leurs qualités fertilisantes font directement rentrer dans les termes et l'esprit des lois sur les irrigations; ces expressions comprennent en effet dans leur généralité toutes espèces d'eaux, les eaux vives ou mortes, pluviales ou ménagères, courantes ou stagnantes, quelles qu'en soient la nature et la provenance, de quelque manière qu'elles soient recueillies, de quelque lieu qu'elles s'écoulent, champs, chemins

publics, rues et places des villes et villages (Paris, 29 janvier 1878, *Société des eaux d'égouts*).

1006. Bien que l'autorité judiciaire soit seule appelée à statuer sur l'application des lois sur les irrigations et l'établissement des servitudes d'aqueduc et d'appui (L. 1845, art. 4; L. 1847, art. 3), il faut soigneusement observer que ces deux lois de 1845 (art. 5) et 1847 (art. 4) conservent à l'administration la police et la surveillance des eaux, et par suite respectent le droit qui appartient à l'administration de faire des règlements obligatoires pour les tribunaux; ce n'est qu'à défaut de règlements administratifs que la situation des parties est réglée par les tribunaux judiciaires.

Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles, dont il a le droit de disposer, pourra obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (Loi du 29 avril 1845, *sur les irrigations*, art. 1). — Les propriétaires des fonds inférieurs devront recevoir les eaux qui s'écouleront des terrains ainsi arrosés, sauf l'indemnité qui pourra leur être due. Seront également exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (art. 2). — La même faculté de passage sur les fonds intermédiaires pourra être accordée au propriétaire d'un terrain submergé en tout ou en partie, à l'effet de procurer aux eaux nuisibles leur écoulement (art. 3). — Les contestations auxquelles pourront donner lieu l'établissement de la servitude, la fixation du parcours de la conduite d'eau, de ses dimensions et de sa forme, et les indemnités dues soit au propriétaire du fonds traversé, soit à celui du fonds qui recevra l'écoulement des eaux, seront portées devant les tribunaux, qui, en prononçant, devront concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété. Il sera procédé devant les tribunaux comme en matière sommaire, et, s'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert (art. 4). — Il n'est aucunement dérogé par les présentes dispositions aux lois qui règlent la police des eaux (art. 5).

Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles, dont il a le droit de disposer, pourra obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à sa prise d'eau, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations (Loi du 11 juillet 1847, *sur les irrigations*, art. 1). — Le riverain sur le fonds duquel l'appui sera réclamé pourra toujours demander l'usage commun du barrage, en contribuant pour moitié aux frais d'établissement et d'entretien; aucune indemnité ne sera respectivement due dans ce cas, et celle qui aurait été payée devra être rendue. Lorsque cet usage commun ne sera réclamé qu'après le commencement ou la confection des travaux, celui qui le demandera devra supporter seul l'excédant de dépense auquel donneront lieu les changements à faire au barrage pour le rendre propre à l'irrigation des deux rives (art. 2). — Les contestations auxquelles pourra donner lieu l'application des deux articles ci-dessus seront portées devant les tribunaux. Il sera procédé

comme en matière sommaire, et, s'il y a lieu à expertise, le tribunal pourra ne nommer qu'un seul expert (art. 3). — Il n'est aucunement dérogé par les présentes dispositions aux lois qui règlent la police des eaux (art. 4).

1007. Dans un ordre d'idées analogue à celui qui a inspiré les servitudes établies par les lois sur les irrigations de 1845 et 1847, se place la servitude de *conduite d'eau* souterraine ou à ciel ouvert, qui peut être établie en vertu de la loi suivante du 10 juin 1854 sur le drainage. Nous avons déjà dit [nos 842 et 847] l'exception aux principes généraux contenue dans l'article 4 de cette loi, son défaut d'application et son extension par la disposition générale de l'article 18 de la loi de 1865 sur les associations syndicales.

Un arrêt de la cour de cassation, chambre civile, rendu le 8 avril 1872 (*Thiault de Melisey* c. *Jean Boley*), a décidé que la faculté concédée à tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage, de conduire les eaux, souterrainement ou à ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement, s'applique non-seulement à la conduite des eaux naturelles, mais encore à celle des eaux artificiellement amenées pour les besoins de l'irrigation. La même faculté s'étend aux bâtiments situés sur un domaine agricole, et spécialement à la maison d'habitation, aussi bien qu'aux autres fonds où séjournent les eaux nuisibles.

Tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage, ou un autre mode d'asséchement, peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux, souterrainement ou à ciel ouvert, à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Sont exceptés de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations (Loi du 10 juin 1854, *sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage*, art. 1). — Les propriétaires des fonds voisins ou traversés ont la faculté de se servir des travaux faits en vertu de l'article précédent, pour l'écoulement des eaux de leurs fonds. Ils supportent dans ce cas : 1° une part proportionnelle dans la valeur des travaux dont ils profitent; 2° les dépenses résultant des modifications que l'exercice de cette faculté peut rendre nécessaires; et 3° pour l'avenir une part contributive dans l'entretien des travaux devenus communs (art. 2). — Les associations de propriétaires qui veulent, au moyen de travaux d'ensemble, assainir leurs héritages par le drainage ou tout autre mode d'asséchement, jouissent des droits et supportent les obligations qui résultent des articles précédents. Ces associations peuvent, sur leur demande, être constituées, par arrêtés préfectoraux, en syndicats auxquels sont applicables les articles 3 et 4 [*reproduits ci-dessus* n° 994] de la loi du 14 floréal an XII (art. 3). — [*Voir* l'art. 4 au n° 847.] — Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement et l'exercice de la servitude, la fixation du parcours des eaux, l'exécution des travaux de drainage ou d'asséchement, les indemnités ou les frais d'entretien, sont portées en premier res-

sort devant le juge de paix du canton, qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de l'opération avec le respect dû à la propriété. S'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert (art. 5). — La destruction totale ou partielle des conduits d'eau ou fossés évacuateurs est punie des peines portées à l'article 456 du Code pénal. Tout obstacle apporté volontairement au libre écoulement des eaux est puni des peines portées par l'article 457 du même Code. L'article 463 du Code pénal peut être appliqué (art. 6). — Il n'est aucunement dérogé aux lois qui règlent la police des eaux (art. 7).

1008. L'intérêt agricole de premier ordre qui s'attache aux opérations de drainage explique aussi les dispositions protectrices, et dérogatoires au droit commun, de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage et de celle du 28 mai 1858.

Loi du 17 juillet 1856, *sur le drainage.* — Titre I. *Encouragements donnés par l'État.* — Art. 1. Une somme de cent millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations de drainage. Un article de la loi de finances fixe, chaque année, le crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics peut disposer pour cet emploi. — Art. 2. Les prêts effectués en vertu de la présente loi sont remboursables en vingt-cinq ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à quatre pour cent. L'emprunteur a toujours le droit de se libérer par anticipation, soit en totalité, soit en partie. Le recouvrement des annuités a lieu de la même manière que celui des contributions directes. — Titre II. *Du privilége sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus.* — Titre III. *Du mode de conservation du privilége.* — Titre IV. *Dispositions générales.* — Art. 9. Si une opération de drainage aggrave les dépenses d'un cours d'eau réglées par la loi du 14 floréal an XI, les terrains drainés sont compris dans les propriétés intéressées et imposées conformément à cette loi. — Art. 10. Un règlement d'administration publique détermine les conditions et les formes des prêts faits par le Trésor public, les mesures propres à assurer l'emploi des fonds provenant de ces prêts à l'exécution des travaux de drainage, les formes de la surveillance de l'administration sur l'exécution et l'entretien des travaux de drainage effectués avec les prêts faits par le Trésor public, et, en général, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

La loi du 28 mai 1858, *qui substitue la société du Crédit foncier de France à l'État pour les prêts à faire pour des opérations de drainage.* — Art. 1. Le Crédit foncier de France est autorisé à faire les prêts prévus par l'article 1 de la loi du 17 juillet 1856 sur le drainage, dans les conditions déterminées par ladite loi. — Art. 2. La société du Crédit foncier de France est subrogée aux droits et priviléges accordés au Trésor.... — Art. 5. Un article de la loi de finances fixe, chaque année, la somme des obligations qui pourront être émises.

Décret du 23 septembre 1858 portant règlement d'administration publique pour l'exécution des lois des 17 juillet 1856 et 28 mai 1858, *en ce qui touche les prêts destinés à faciliter les opérations de drainage.* — Décret du 28 septembre 1858, *qui approuve la convention passée le 28 février 1858 avec la société du Crédit foncier de France pour les prêts à faire en faveur du drainage.*

1009. Une observation commune à tous les cours d'eaux doit être

ici placée. La compétence du conseil de préfecture en matière de travaux publics (L. 28 pluviôse an VIII, art. 4 [nos 313 à 332]) reçoit de fréquentes applications à l'occasion des deux catégories de cours d'eaux, mais seulement lorsqu'il y a simple dommage causé sans emprise d'une portion de la propriété riveraine. La pente du cours d'eau et la force motrice qui en dérive n'étant pas la propriété des riverains [no 1013 *in fine*], cette règle crée, sous ce rapport, une situation indentique aux cours d'eau ni navigables ni flottables et à ceux de la première catégorie ; le conseil d'État en a déduit certaines règles relatives à la détermination de la juridiction compétente, pour allouer l'indemnité qui peut être due, en cas de suppression de l'établissement, d'après les distinctions ci-dessus établies [no 1003]. La pente du cours d'eau n'étant pas susceptible de propriété privée, la suppression totale ou partielle, par suite de travaux publics, de la force motrice résultant de l'emploi de cette pente ne constitue qu'un dommage dont la connaissance appartient aux conseils de préfecture. S'il y avait suppression des bâtiments, ce serait le jury d'expropriation qui devrait être saisi ; et si les travaux publics emportent à la fois la suppression des bâtiments de l'usine et la suppression de la force motrice, une indemnité serait fixée par le jury et l'autre par le conseil de préfecture (C. d'Ét. trois arrêts du 27 août 1857; 15 mai 1858). La cour de cassation a cependant décidé (ch. civ. 2 août 1865, *préfet de la Seine* c. *Fleury et autres*) que le règlement de l'indemnité afférente à la force motrice supprimée devait être fait par le jury dès que les usines et les terrains étaient expropriés, s'agissant là d'un tout indivisible.

Il faut remarquer que si, dans un litige porté devant une juridiction administrative, tel qu'une demande d'indemnité pour occupation temporaire de terrain ou extraction de matériaux [nos 867 à 871], une question préjudicielle est soulevée relativement à la propriété soit du lit du cours d'eau, soit des sables ou graviers qui en proviennent, la juridietion administrative doit surseoir à statuer sur la fixation d'indemnité, et renvoyer les parties devant l'autorité judiciaire pour le jugement de la question de propriété (C. d'Ét. 14 janvier 1869, *Guernet* c. *de Castelbajac*).

Il en est de même au cas de demande en indemnité pour dommage causé à une usine, par suite des travaux faits, par exemple, par une ville pour capter les eaux d'une source et alimenter ses fontaines publiques; la juridiction administrative doit renvoyer à l'autorité judiciaire le jugement des questions de savoir : 1° si

les usiniers ont droit à la jouissance des eaux; 2° si la ville peut, à raison de sa qualité de propriétaire de la source, détourner les eaux sans payer une indemnité, par application de l'article 641 du Code civil (C. d'Ét. 10 mars 1864, *com. de Salmagne*; 9 février 1865, *ville de Nevers*; 15 avril 1868, *Vilarel*; 25 avril 1873, *Van Robais*).

Il en est encore ainsi pour la détermination des droits invoqués par une commune comme résultant de l'article 643 du Code civil (C. d'Ét. 7 décembre 1870, *commune de Villeneuve*).

L'article 645 du Code civil et la loi du 25 mai 1838 attribuent à l'autorité judiciaire le pouvoir de connaître des contestations qui s'élèvent entre les propriétaires riverains, ainsi que des entreprises par eux commises, même d'ordonner la suppression des ouvrages simplement autorisés par l'administration sous la réserve des droits des tiers (C. d'Ét. 18 novembre 1869, *Roquelaure*); mais le même droit ne saurait lui appartenir lorsqu'il s'agit de travaux exécutés par une administration publique dans l'intérêt public (C. d'Ét. 7 mai 1871, *conflit de l'Yonne*).

1010. 8° Il existe encore une différence radicale entre les deux classes de cours d'eau, au point de vue de leur domanialité même.

Tandis que l'article 538 du Code civil range les uns dans le domaine public, le silence du même texte en exclut les autres, en laissant la doctrine divisée sur le point de savoir si les riverains en ont la propriété. Cette controverse est une des plus vastes que soulèvent l'application des textes du droit civil et les données de l'histoire du droit; elle a produit quatre systèmes qui se formulent ainsi : 1° les cours d'eau non navigables ni flottables font partie du domaine public nonobstant l'article 538; 2° le tréfonds appartient aux riverains et la masse d'eau n'appartient à personne; 3° les riverains sont propriétaires du lit et du cours d'eau; 4° le lit et le cours d'eau sont *res nullius*, qui n'appartient à personne, et dont l'usage est commun à tous (art. 714 du Code civil).

Le premier de ces systèmes ne peut se soutenir en présence des articles 538 et 644, le second en présence de l'article 582 du Code civil tant qu'il n'y est pas dérogé par des textes nouveaux. Dans l'état actuel de la législation, la lutte n'est sérieuse qu'entre le troisième et le quatrième système, autour desquels se divisent les principales autorités doctrinales du droit civil et du droit administratif. Mais le dernier système est consacré par la jurisprudence constante et, suivant nous, parfaitement fondée de la cour de cassation, ainsi que l'attestent les nombreux arrêts qui vont être

indiqués [n° 1013] ; il en est ainsi de divers arrêts du conseil d'État (17 décembre 1845 ; 13 août 1851 ; 18 avril 1866, *de Colmont*), dans lesquels il considère ces cours d'eau comme ne constituant pas des propriétés privées.

1011. La question de la propriété des eaux courantes ne divise pas moins les auteurs, au point de vue de l'ancien droit que du droit actuel ; bien qu'elle ait même inspiré les plus savants ouvrages sur l'histoire du droit français, la règle, si simplement formulée par Loysel (*Institutes coutumières*, liv. II, tit. II, v et vi), conserve son caractère saisissant : « Les grands chemins et rivières » appartiennent au roi ; les petites rivières et chemins sont aux » seigneurs des terres, et les ruisseaux aux particuliers tenan- » ciers ». D'où suit que les riverains, d'après Loysel, n'avaient pas la propriété des petites rivières, mais seulement des ruisseaux, comme dans le droit actuel de l'aveu de tous les auteurs [n° 980].

Dans le droit intermédiaire, on voit partout l'idée que les rivières sont choses communes ou *res nullius* ; elle résulte des lois de 1790, citées ci-dessus [n°s 960 et 982], et des déclarations contenues au rapport présenté par M. Arnoult, dans la séance du 23 avril 1791 de l'Assemblée constituante, au nom de ses comités féodal, des domaines, d'agriculture et de commerce : « Nécessaires aux be- » soins de tous, les rivières, non plus que les fleuves, ne peuvent » être la propriété d'un seul..... Le droit du propriétaire de la glèbe » ne s'étend pas au delà des limites de son champ ; le cours d'eau » qui en baigne les bords le confine, mais n'en fait pas partie ». L'exposé des motifs présenté à l'Assemblée constituante par M. Enjubault est conçu dans le même sens.

1012. Le Code civil, loin d'attribuer aux riverains la propriété des petites rivières, leur confère spécialement et nominativement tous les droits privatifs qu'il a voulu leur accorder sur ces cours d'eau ; tel est l'objet des articles 556, 557, 561, 644, qui, utiles pour doter les riverains de certains droits sur une *res nullius*, seraient inutiles pour les leur donner sur une chose leur appartenant ; la loi du 15 avril 1829 (art. 2), en leur attribuant le droit de pêche dans les mêmes cours d'eau, a procédé comme le Code, et les réserves écrites à leur profit dans l'article 1er [n° 989] en sont une preuve manifeste.

L'article 563 du Code civil condamne surtout le prétendu droit de propriété des riverains sur les petites rivières, en accordant, à

titre d'indemnité, lorsque la rivière s'est formé un nouveau cours, le lit abandonné aux propriétaires des terrains nouvellement occupés ; si le lit abandonné était la propriété de l'ancien riverain, ce serait indemniser le nouveau riverain avec le bien d'autrui ; mais de plus, et ceci ne nous paraît pas avoir été suffisamment remarqué, il résulterait de l'article 563, non-seulement que l'ex-riverain serait spolié de la propriété de l'ancien lit, mais que le nouveau riverain au contraire en aurait deux à la fois, l'ancien et le nouveau lit, l'un à titre d'indemnité en vertu de l'article 563, et l'autre en vertu de la doctrine que nous combattons avec la jurisprudence, et dont ce texte démontre doublement l'erreur.

Enfin les petites rivières, contrairement à une assertion inexacte produite dans la discussion de la loi de 1829 et renouvelée depuis, ne sont pas imposables à la contribution foncière (L. 23 novembre-1er décembre 1791 ; L. 3 frimaire an VII, art. 103 ; instruction du ministre des finances de 1811 relative au cadastre, p. 128, n° 399), ce qui justifie, dans la législation administrative comme dans la législation civile, leur caractère de *res nullius*.

1013. Voici les principales conséquences pratiques de cette doctrine, d'après laquelle les petites rivières sont *res nullius*.

Le riverain n'a pas droit à une indemnité pour le lit de la rivière, lorsque son terrain traversé par le cours d'eau est exproprié pour cause d'utilité publique, ou lorsqu'elle est déclarée navigable ou flottable (c. cass. 10 juin 1846, 16 août 1862 ; Bordeaux, 29 juin 1865, *Tranchère* c. *Ledoux*). Cependant il a été jugé que le riverain peut, s'il produit des titres anciens et en un pays où, d'après les règles de l'ancien droit, ces cours d'eau pouvaient être l'objet d'une propriété privée, être déclaré propriétaire par l'autorité judiciaire, et avoir droit à une indemnité s'il vient à être exproprié pour cause d'utilité publique (ch. civ. 16 juillet 1866, *Grimardias*) ; du reste, l'arrêt qui repousse comme non justifiée en fait la preuve offerte d'une propriété privée sur un cours d'eau non navigable ni flottable, contrairement au principe d'après lequel ces cours d'eau sont considérés comme *res nullius*, se justifie suffisamment par cette déclaration de fait, sans qu'il y ait lieu de rechercher si le juge aurait pu en outre donner d'autres motifs de la non-admissibilité de cette preuve contre la présomption légale (Colmar, 18 janvier 1865, et ch. req. 6 novembre 1866, *Inmer* c. *Hartmann*).

Le riverain dont un cours d'eau ni navigable ni flottable tra-

verse l'héritage n'est pas fondé à clore ce cours d'eau au moyen de chaînes, et à s'opposer ainsi au passage des bateaux que chacun peut y faire circuler à titre de faculté résultant de l'usage commun (ch. civ. 8 mars 1865, et Rouen 3 janvier 1866, *Frichot* c. *Paulmier et Libert*).

Le riverain exproprié de son fonds n'a droit à aucune indemnité à raison de dépôts de matériaux faits par l'expropriant sur la partie du lit de la rivière longeant son fonds (Metz, 27 mars 1860, et c. ch. req. 6 mai 1861, *Goutant* c. *chemin de fer des Ardennes*).

Un riverain n'a pas le droit de faire réduire à la moitié de la largeur du cours d'eau un barrage établi avec l'autorisation nécessaire dans toute cette largeur par le riverain opposé, pourvu que le barrage ne soit pas appuyé sur la rive, et sauf encore l'application de la loi du 11 juillet 1847 [n° 1006] (c. cass. 17 juin 1850, *Galand*).

La propriété d'un canal de dérivation alimenté par une rivière non navigable ni flottable ne peut emporter la propriété d'un volume d'eau correspondant à la profondeur du lit de ce canal et à la hauteur de ses bords, permettant de s'opposer à l'établissement d'une usine sur la rivière en amont de la prise d'eau et ayant pour effet de diminuer le volume d'eau que recevait auparavant ce canal (ch. civ. 23 novembre 1858 et C. d'Ét. 13 janvier 1865, *Speulé* c. *Hartmann*).

Le lit de la rivière ne doit pas être compris dans l'arpentage destiné à déterminer la contenance des fonds qu'elle traverse.

Les propriétaires riverains n'ont pas droit à la redevance tréfoncière imposée aux concessionnaires de mines par l'article 6 de la loi du 21 avril 1810, pour le minerai extrait sous le lit du cours d'eau (c. cass. 7 juin 1869, *Rive-de-Gier*; Sirey, 70, 1, 54).

La pente du cours d'eau, c'est-à-dire la puissance motrice qui en résulte, n'appartient pas aux riverains, et, par suite, il n'est pas plus besoin, pour leur enlever le bénéfice de cette pente que pour prendre le lit, de procéder par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique [n° 1009].

1014. Le projet de loi sur le régime des eaux du 24 janvier 1880 [n° 981], propose, dans son article 8, de donner aux riverains le lit des cours d'eau non navigables et non flottables, sans étendre leur droit de propriété sur la masse d'eau. Il déroge à l'article 582 du Code civil et à la règle du droit romain. Nous ne voyons aucun motif d'abroger le principe de la jurisprudence bien établie que

nous venons d'exposer, et nous prévoyons même, si cette disposition est votée, qu'il y aura lieu de regretter que la loi nouvelle ne se soit pas directement expliquée sur plusieurs des prétentions des riverains indiquées au numéro qui précède. Cependant, de l'ensemble des dispositions qui forment le chapitre Ier du titre II du projet de loi, articles 7 à 11, sous cette rubrique : « Des droits des » riverains[1] », il nous paraît résulter que la différence entre la législation proposée et la législation existante, telle que nous venons de l'exposer, sera plus grande dans la forme que dans le fond. L'article 7 indique bien qu'il ne confère aux riverains aucun droit de propriété sur l'eau courante, mais leur conserve seulement un droit d'usage, limité par la loi, les règlements et les permissions émanées de l'administration. D'autre part, les articles 8 à 11 déterminent les effets de la propriété attribuée aux riverains sur le lit du cours d'eau. D'après le projet de loi, les rive-

[1] *Projet de loi sur le régime des eaux, présenté au nom de M. Jules Grévy, président de la République française, par M. Varroy, ministre des travaux publics* (Sénat ; séance du 24 janvier 1880). — Titre II. Cours d'eau non navigables et non flottables. — Chapitre Ier. Des droits des riverains. — Art. 7. Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des règlements et des permissions émanés de l'administration. — Art. 8. Le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau. Chaque riverain a le droit de prendre dans la partie du lit qui lui appartient tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter le curage conformément aux règles établies par le chapitre III du présent titre. — Art. 9. Lorsque le lit d'un cours d'eau est abandonné soit naturellement, soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en reprend la libre disposition suivant les limites déterminées par l'article précédent. — Art. 10. Lorsqu'un cours d'eau non navigable et non flottable abandonne naturellement son lit, les propriétaires des fonds sur lesquels le lit nouveau s'établit sont tenus de souffrir le passage des eaux sans indemnité. Lorsque, par suite de travaux légalement exécutés, il y a lieu d'ouvrir un nouveau lit ou d'élargir l'ancien lit, le terrain est occupé à titre de simple servitude de passage. Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement de la servitude et les indemnités dues aux propriétaires des fonds traversés sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. S'il y a lieu à expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert. — Art. 11. La propriété des alluvions, relais, atterrissements, îles et îlots qui se forment dans les cours d'eau non navigables et non flottables est régie par les dispositions des articles 556, 557, 559, 561 et 562 du Code civil.

rains auront sur le lit du cours d'eau, tant que recouvert de la masse d'eau il n'a pas perdu sa qualité de cours d'eau, une propriété limitée par les dispositions de la loi à des prérogatives déterminées, qui, sauf le droit d'en extraire les produits naturels sans altérer le régime des eaux (art. 8 § 3), sont celles que la législation actuelle confère, à titre de droits privatifs, aux riverains non propriétaires. De sorte que, en dehors des droits déjà consacrés à leur profit par le Code civil et les lois administratives, les riverains, d'après la loi nouvelle dans les termes du projet, n'auront de droits utiles sur le lit que lorsqu'il aura été abandonné, soit naturellement, soit par suite de l'exécution de travaux publics. Aussi les articles 9 et 10 remplacent-ils avantageusement, en conférant une nouvelle attribution au conseil de préfecture, l'article 563 du Code civil reconnaissant comme nous [nº 1012] que cet article est inconciliable avec le droit de propriété des riverains, et donnent-ils des facilités nouvelles pour l'exécution des travaux publics sur les cours d'eau.

SECTION II. — De l'État propriétaire de son domaine propre.

1015. Caractère du domaine de l'État. Division de la section en trois paragraphes.

1015. Cette seconde partie du domaine national, nommé *domaine de l'État*, ou *domaine privé de l'État*, ou *domaine de l'État proprement dit*, est formée d'éléments de même nature que ceux qui composent le patrimoine des particuliers, immeubles, meubles, choses incorporelles. Ces biens ne sont pas affectés à l'usage du public, et sont susceptibles de propriété privée, aliénables et prescriptibles. L'État n'en est pas simple détenteur à titre de conservation et de garde, comme pour les dépendances du domaine public; il en est propriétaire [1]; sauf une exception relative à l'une

[1] Nous ne discuterons pas l'assertion hasardée sous une forme philosophique, et que nous croyons sans aucun écho dans le monde des juristes, d'après laquelle « *l'État ne peut être propriétaire* ». Lui contester la qualité de propriétaire, en présence de son domaine, nous paraît aussi sérieux que lui refuser le titre moins enviable de débiteur, en présence de la dette publique. Nous ne parlons pas de toute notre législation domaniale qui dément cette assertion, de vingt textes comme l'article 1 de la grande loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 [nº 1016] et les articles 537, 539, 541 du Code civil, et de toutes

des classes de biens compris dans ce domaine [nº 1024], il en tire des revenus qui servent, avec les impôts, à couvrir les dépenses publiques, comme font les départements et les communes d'une partie de leur domaine.

Dans un premier paragraphe, nous traiterons de la composition de ce domaine; dans un second, des modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation qui lui sont propres, ainsi que des actions domaniales ; dans un troisième, nous résumerons les règles auxquelles était soumis le domaine de la couronne, dont l'usufruit était momentanément distrait du domaine de l'État sous les régimes monarchiques.

§ Ier. — Composition du domaine de l'État.

1016. Définition du domaine privé de l'État par la loi domaniale de 1790.
1017. Divers biens immobiliers du domaine de l'État.
1018. Terrains d'anciennes fortifications.
1019. Lais et relais de la mer ; droit d'endigage.
1020. Bois et forêts domaniales ; régime forestier.
1021. Servitude de martelage ; délimitation.
1022. Modes d'extinction des droits d'usage : rachat ; cantonnement.
1023. Législation spéciale relative à l'aliénation et à la prescription des bois et forêts de l'État ; nécessité d'une loi d'autorisation pour leur aliénation.
1024. Édifices publics nationaux.
1025. Règles de l'affectation d'un immeuble domanial à un service public.
1026. Effets et caractères des actes d'affectation.
1027. Mesures prescrites par la loi du 29 décembre 1873 (art. 22, 23, 24) ; précédents législatifs et gouvernementaux.
1028. Loi de 1833 et ordonnance du 6 octobre 1833.
1029. Elles sont complétées en 1835 ; tableau des propriétés immobilières appartenant à l'État publié en 1836.
1030. Loi du 19 décembre 1873 qui fait dresser un nouvel état général et des états supplémentaires annuels, avec révision par une commission tous les trois ans.

les lois de la Révolution, aussi bien que celles qui ont précédé et celles qui ont suivi. Il aurait fallu démontrer, contre l'évidence, que l'Etat n'est pas un être de raison, personne morale ou civile; car, si ce caractère lui appartient, rien ne peut s'opposer, au point de vue philosophique, non plus qu'au point de vue juridique, à ce qu'il soit propriétaire et possesseur, aussi bien que débiteur et créancier ; et si l'on veut refuser à l'État, soit *a priori*, soit au point de vue des textes existants (ce qui serait plus qu'un véritable tour de force), la qualité de personne civile, et, par suite, la capacité d'être propriétaire, il faut aussi refuser ce titre et cette aptitude aux départements, aux communes, à tous établissements publics et d'utilité publique, pour lesquels le droit de propriété dérive, absolument comme pour l'État, de leur qualité juridique et légale de personnes morales ou civiles.

1031. Tableau général de 1874-1875 des propriétés de l'État affectées et non affectées à un service public; ses bases et ses résultats; démonstration juridique qui en résulte.

1032. Biens meubles.

1033. Biens incorporels.

1016. L'article 1 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 (dont l'article 2 est devenu l'article 538 du Code civil) dispose: « Le domaine national proprement dit s'entend de toutes » les propriétés foncières et de tous les droits réels ou mixtes qui » appartiennent à la nation, soit qu'elle en ait la possession et la » jouissance actuelles, soit qu'elle ait seulement le droit d'y ren- » trer par voie de rachat, droit de réversion ou autrement ». [*Voir* nos 972 et 974.]

1017. La partie immobilière du domaine de l'État comprend: 1° des hôtels, maisons, bâtiments divers, fermes, domaines ruraux, dont l'État tire des revenus en les affermant; 2° des sources d'eaux minérales et établissements thermaux qu'il exploite par lui-même, ou dont il concède à titre onéreux l'exploitation; 3° des forges, des salines et des mines de sel gemme, productives d'un important revenu; 4° les îles, îlots et atterrissements (art. 560 C. civ.) formés dans le lit des rivières navigables ou flottables [n° 990]; 5° le sol des routes nationales, lorsqu'elles ne sont plus affectées à l'usage public et sont délaissées, sauf l'exercice du droit de préemption des riverains [nos 932 et 933]; 6° les portions de routes nationales délaissées par suite des alignements arrêtés, sauf l'exercice du droit de préemption des riverains [nos 854 et 855]; 7° le lit des canaux et portions de rivières navigables et flottables délaissés [n° 936]; 8° les portions des mêmes cours d'eau abandonnées par suite de rétrécissement du lit [n° 938]; [*voir* aussi les modes d'acquisition du domaine de l'État n° 1035].

1018. Doivent être également classés dans le domaine de l'État, 9° les *terrains des fortifications et remparts des places qui ne sont plus places de guerre*, nonobstant la disposition de l'article 541 du Code civil, emprunté à la rédaction vicieuse de l'article 5 § 2 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790. Cet article serait dans le vrai s'il était placé après l'article 539, purgé lui-même de l'erreur de rédaction commise dans la seconde édition de 1807, par le remplacement des mots exacts « appartiennent à la nation » qui se

trouvaient dans l'édition de 1804, par ceux erronés de « appartiennent au domaine public ».

[*Voir*, n[os] 366 à 388, et n[os] 630 et 871, les diverses parties de la législation relative aux places de guerre et aux servitudes créées dans l'intérêt de la défense nationale.]

1019. 10° Les *lais et relais de la mer* font aussi partie du domaine de l'État, nonobstant la disposition contraire de l'article 538 § 1 du Code civil qui les classe dans le domaine public, et qui est contredit par le § 2 du même article, par leur caractère naturel de propriété privée, par leur classement sous l'ancienne monarchie dans le *petit* domaine, par le décret de la Convention du 11 nivôse an II maintenant des *concessionnaires et fermiers dans leur ancienne jouissance*, et par leur aliénabilité formellement consacrée dans l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807. Les lais et relais diffèrent des rivages de la mer en ce qu'ils ne sont pas recouverts par le flot, et, par suite, n'ont aucune destination publique; les lais sont plus spécialement les alluvions qui se forment sur les propriétés riveraines, et les relais, les terrains que l'eau abandonne insensiblement en se retirant.

La faculté de concéder le droit d'endigage [n° 983], en ce qui concerne les côtes maritimes, est une faculté de concession de relais ou créments futurs, subordonnée, par la nature même des choses, au succès des travaux de défense et de conquête entrepris contre la mer [1]. Le droit d'endigage s'entend donc du droit d'élever des digues sur une partie du littoral de la mer, en accordant au concessionnaire l'autorisation de convertir en propriété privée et d'acquérir pour lui la partie du sol qu'il aura soustraite à l'empire des eaux. Ainsi, il ne faut pas confondre la concession des lais et relais de mer déjà formés avec le droit d'endigage, par lequel la loi confère à l'État le droit de concéder, à titre de créments futurs, des lais et relais non encore formés, les parties du sol que l'intérêt public se détermine à enlever à la mer, en raison des conditions mêmes de la lutte qu'il soutient contre les flots.

Le gouvernement concédera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, *lais*, *relais de la mer*, les droits d'endigage, les accrues, atterrissements, et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale (Loi du 16 septembre 1807, *sur le desséchement des marais*, *etc.*, art. 41).

[1] *Voir* aussi dans notre *Traité des ventes domaniales*, au chapitre intitulé : *Lais, relais de la mer, marais, atterrissements et alluvions*, pages 119 à 128, le commentaire approfondi de tous les textes relatifs aux lais et relais de la mer.

1020. 11° Les *bois et forêts* représentent une valeur considérable dans le patrimoine immobilier de l'État. L'exposé des motifs de la loi du 18 juin 1859, portant modification du Code forestier du 21 mai 1827, en contenait l'évaluation suivante : « La contenance » du sol complanté d'essences forestières en France est de huit » millions d'hectares; les particuliers en possèdent les deux tiers, » l'autre tiers appartient au domaine ». D'autres documents officiels ont fixé la valeur des forêts domaniales, au 1er juin 1864, à 927,303,803 francs. Nonobstant les pertes de forêts subies par suite des événements de 1870-1871, la France possède encore, en France, 828 forêts domaniales, d'une contenance de 986,437 hectares et d'une valeur approximative de 1,261,870,764 francs. Nous empruntons ces chiffres au tableau général des propriétés de l'État dressé en 1874-1875 [n° 1031]. D'après le même document, la France possède en outre en Algérie 834 bois et forêts, d'une superficie de 1,122,826 hectares et d'une valeur approximative en capital de 71,962,681 francs.

Quoique, d'après le langage ordinaire, les forêts soient plus étendues et croissent en futaies, et que les bois croissent en taillis et ont moins de développement, ces deux mots, bois et forêts, sont synonymes dans la langue du droit.

L'exploitation de la propriété forestière est libre aux mains des particuliers, sauf les règles restrictives du défrichement, adoucies par la loi du 18 juin 1859 [n° 888], qui a aussi rendu plus efficace la protection due à cette partie de la fortune privée.

Les forêts domaniales sont au contraire soumises au *régime forestier*, ainsi que celles des communes et des établissements publics, même alors qu'elles sont indivises avec des particuliers. Ce régime consiste en ce que l'exploitation appartient à l'*administration des forêts*, autrefois placée dans les attributions du ministre des finances, et mantenant dans celles du ministre de l'agriculture et du commerce en vertu du décret du 15 décembre 1877, suivi des décrets du 12 janvier et du 11 mai 1878 qui ont réorganisé cette administration; elle comprend toujours des conservations forestières, entre lesquelles sont répartis les divers éléments du domaine forestier. Tous les bois et forêts du domaine de l'État sont assujettis à un aménagement réglé par décrets, sur la proposition de l'administration forestière, qui met ensuite les coupes en adjudication suivant l'ordre déterminé; des décrets sont nécessaires pour l'autoriser à vendre les coupes des portions réservées pour croître en futaies, que l'on désigne sous le nom de *massifs* ou *quarts en réserve*.

1021. Les bois de l'État et tous ceux soumis au régime forestier sont assujettis à la *servitude de martelage* réglée par les articles 122 à 135 du Code forestier, qui confèrent à l'administration de la marine le droit d'y choisir et de marteler les arbres propres aux constructions navales, parmi ceux non marqués en réserve par les agents forestiers.

L'administration est investie du droit d'arrêter les actions en bornage formées par les propriétaires limitrophes, en déclarant qu'elle fera procéder, dans le délai de six mois, à la *délimitation générale de la forêt*. Cette opération a lieu par procès-verbaux des agents de l'administration, rendus publics et exécutoires, sauf refus d'homologation par le gouvernement dans le délai d'un an.

D'autre part, lorsqu'un individu poursuivi pour délit forestier soutient que le terrain sur lequel s'est accompli le fait incriminé est compris dans les limites de sa propriété, alors que, d'après l'administration des forêts, il ferait partie du sol soumis à son régime, il y a une question préjudicielle de propriété (art. 182 C. forest.) de la compétence des tribunaux civils; le tribunal correctionnel excéderait ses pouvoirs en statuant lui-même sur la délimitation litigieuse en même temps que sur le fond sans sursis (ch. crim. 30 janvier 1874, *Folacci*).

1022. Il est interdit par l'article 62 du Code forestier de créer dans les forêts domaniales aucun droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être; en outre, la loi facilite, en conciliant les droits des usagers et ceux de l'État propriétaire de la forêt, l'extinction des droits constitués avant la prohibition, lesquels du reste ne sont exercés que dans les parties de la forêt déclarées défensables par l'administration, et avec faculté pour elle de les réduire toujours suivant l'état et la possibilité des forêts (art. 65 et 67). Ces modes d'extinction sont : 1° le *rachat* consistant à acheter moyennant une somme d'argent le droit de l'usager : il s'applique aux droits de pâturage et de glandage et au droit d'usage en bois; 2° le *cantonnement*, seulement applicable au droit d'usage en bois, et consistant à transformer ce droit d'usage, portant sur toute la forêt, en un droit de propriété circonscrit dans une portion ou canton de la forêt. Un décret du 12 avril 1854 a réglé les formes du cantonnement, en visant les articles 63, 64 et 65 du Code forestier qui contiennent le principe, et en abrogeant certaines dispositions de l'ordonnance royale du 1er août 1827 qui paralysaient son application; un nouveau décret,

en date du 19 mai 1857, a eu pour but d'accélérer, de faciliter et de diriger dans un esprit de conciliation l'exécution du précédent; ce décret de 1857 a été suivi d'une circulaire du ministre des finances adressée aux conservateurs des forêts qui en offre un commentaire complet.

Le droit de cantonnement est établi dans un intérêt d'ordre public supérieur. Aussi toute convention par laquelle un propriétaire d'une forêt soumise à des droits d'usage renoncerait à l'exercice de cette faculté, est frappée de nullité (c. cass. 17 juillet 1867, *com. de Mathes*). Il faut remarquer aussi que le droit de cantonnement n'est pas subordonné dans son exercice au rachat préalable des servitudes qui grèvent la portion de forêt à abandonner à l'usager, sauf aux experts à tenir compte de ces servitudes dans l'estimation du cantonnement (c. cass. 11 janvier 1869; 27 janv. 1874).

1023. Aucune portion du domaine forestier ne peut être aliénée qu'en vertu d'une loi, conformément au principe de l'article 8 de la loi des 22 novembre - 1er décembre 1790 [*voir* nº 1038]. La législation, sur ce point, présente une assez grande complication et donne lieu à de graves controverses[1]. De tout temps les forêts nationales ont été considérées comme une propriété *sui generis*, en raison de leur nature propre et de l'immense intérêt qui s'attache à leur conservation : aussi l'Assemblée constituante, par le décret des 6-22 août 1790 et par l'article 12 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, qui en reproduit les dispositions, a-t-elle excepté des ventes domaniales prescrites par ces lois les grandes masses de bois et forêts définies à nouveau par la loi du 2 nivôse an IV. La cour de cassation décide qu'en vertu de ces lois les grandes masses de forêts nationales sont restées inaliénables et imprescriptibles soit avant, soit même depuis la promulgation de l'article 2227 du Code civil, qui abroge la prescription de quarante ans des biens nationaux établie par l'article 36 de la loi domaniale de 1790 (ch. civ. 17 juillet 1850, *préfet de l'Isère* c. *com. d'Entre-deux-Guiers*; 17 juillet 1850, *Lefèvre* c. *préfet du Calvados*).

Sous la Restauration, la loi de finances du 25 mars 1817 a affecté tous les bois de l'État (art. 143), grandes et petites masses, à la caisse d'amortissement, et a décidé (art. 145) qu'ils ne pourraient

[1] Cette législation spéciale et ces controverses sont exposées d'une manière plus approfondie dans le chapitre de notre *Traité des ventes domaniales*, intitulé : *De la vente des forêts domaniales*, pages 88 à 116.

être vendus qu'en vertu d'une loi. La cour de cassation (ch. civ. 27 juin 1854, ch. req. 9 avril 1856, *préfet de la Meuse* c. *com. de Montigny-les-Vaucouleurs*) décide qu'à partir et en vertu de cette loi du 25 mars 1817, toutes les forêts nationales sont devenues prescriptibles comme toutes les dépendances du domaine privé de l'État. C'est à cette législation spéciale que s'est référée pour la maintenir, relativement aux bois et forêts du domaine de l'État, la loi du 1er juin 1864 [n° 1044] inapplicable à cette portion du domaine. — Postérieurement encore la loi du 11 juillet 1866 sur l'amortissement était venue confirmer cette situation en renouvelant (art. 1) l'affectation des bois de l'État à la caisse d'amortissement, en plaçant (art. 2) les produits des coupes ordinaires et les produits accessoires des forêts dans la dotation annuelle de cette caisse, et en ajoutant à cette dotation (art. 3) le produit des coupes extraordinaires et *aliénations de forêts qui pourront être autorisées par les lois*. Cette loi est abrogée par la loi de finances du 16 septembre 1871, article 22 [nos 950 et 1075]. Mais comme elle n'avait fait que confirmer la loi de 1817, la situation n'est pas modifiée par son abrogation.

L'assemblée nationale, considérant que la conservation des bois et forêts est un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume, et que la nation seule, par un nouveau régime et une administration active et éclairée, peut s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement, pour en former en même temps une source de revenu public, décrète : Art. 1. Les grandes masses de bois et forêts nationales sont et demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux, ordonnée par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin derniers (Décret des 6-22 août 1790, *qui excepte les grandes masses de bois et forêts nationales de l'aliénation des biens nationaux*, art. 1). — Les grandes masses de bois et forêts nationales demeurent exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux, permise ou ordonnée par le présent décret et autres décrets antérieurs (Loi *domaniale* des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 12). — Le directoire exécutif fera procéder, dans la forme ordinaire, devant les administrateurs de département, à la vente des bois dépendant des domaines nationaux, d'une contenance moindre de quinze mille ares (trois cents arpents forestiers environ), séparés et éloignés des autres bois et forêts d'un kilomètre au moins (cinq cents toises environ) (Loi du 2 nivôse an IV [23 décembre 1795], *qui ordonne la vente des bois dépendant des domaines nationaux*). — Tous les bois de l'État sont affectés à la caisse d'amortissement...... (Loi du 25 mars 1817, *sur les finances*; titre XI, *Dotation de la caisse d'amortissement*, art. 143). — La caisse d'amortissement ne pourra aliéner les bois affectés à sa dotation qu'en vertu d'une loi..... (art. 145). — La conservation et la régie des bois, dont la propriété est dès à présent transportée à la caisse d'amortissement, ainsi que les ventes des coupes annuelles, resteront confiées aux administrations qui en sont aujourd'hui chargées, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné (art. 147). — [*Voir*, n° 1044, le texte de la loi du 1er juin 1864.]

1024. 12° Les *palais, hôtels et autres édifices*, avec cours, jardins et dépendances diverses, affectés aux Chambres, ministères, logements des archevêques et évêques [*voir* n° 1531], musées, bibliothèques et tous édifices publics nationaux font partie non du domaine public, mais du domaine privé de l'État. Nous avons fait connaître [nos 912 et suivants] la controverse dont les édifices publics sont l'objet au point de vue de leur classement domanial; nous avons dit [nos 921 à 925] les exceptions que ce classement comporte; nous avons aussi rattaché ce principe de classement des édifices publics nationaux à la théorie générale des caractères constitutifs de la domanialité publique déduits par nous de l'article 538 du Code civil. Il nous reste à faire connaître les lois administratives qui prescrivent, pour l'affectation des immeubles domaniaux à un service public, des règles qui sont en complète harmonie avec cette théorie et ce principe de classement [*voir aussi* n° 1340], et avec la pratique législative et gouvernementale.

1025. Les règles[1] relatives à cette affectation ont fréquemment varié depuis la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790; on peut distinguer cinq périodes dans lesquelles on voit que l'acte administratif, nécessaire pour opérer l'affectation d'un immeuble national à un service public, a été soumis à quatre sortes de réglementation. Dans la première période (1790 à l'an X), cet acte administratif pouvait être un arrêté ministériel, ou même l'acte d'une autorité administrative inférieure. Dans la deuxième période (de l'an X à 1833), cet acte administratif a dû émaner du gouvernement, être un arrêté consulaire, un décret impérial ou une ordonnance royale. Dans la troisième période (1833 à 1850), cet acte du gouvernement a dû être accompagné de garanties constitutionnelles. Dans la quatrième période (1850 à 1852), un acte du pouvoir législatif lui-même, une loi, a été nécessaire pour cette affectation. Enfin la cinquième période, commencée en 1852, nous a ramenés au régime de la troisième période. Nous reproduisons le texte de l'ordonnance royale du 14 juin 1833, auquel le décret-loi du 24 mars 1852, en abrogeant l'article 4 de la loi du 18 mai 1850, a restitué à la fois sa raison d'être et son efficacité. Aussi ces deux textes sont toujours visés dans les décrets d'affectation d'immeubles domaniaux à un service public; nous ne citons qu'à titre d'exemple

[1] Nous les avons exposées avec plus de développements dans notre *Traité des édifices publics, d'après les lois civiles, administratives et criminelles.*

un décret du 30 octobre 1879 affectant l'hôtel des Pyramides dit la Grande-Aumônerie, sis à Paris, rue de Rivoli, 192, au ministère des finances.

A travers tous ces changements de régime, l'affectation d'un immeuble domanial à un service public n'a jamais été considérée comme accomplissant un changement dans la nature légale de l'immeuble, mais seulement, même en 1850 et suivant les termes du rapport de la commission législative, comme un *mode d'emploi de la fortune publique*. Enfin il faut remarquer que le considérant du décret-loi du 24 mars 1852 proclame formellement « le maintien du caractère domanial de l'édifice affecté à un service public ».

Les consuls de la République, sur le rapport du ministre de la guerre, le conseil d'État entendu, arrêtent : ..... Art. 5. A dater de la publication du présent arrêté, nul édifice national ne pourra, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté des consuls (Arrêté du 13 messidor an X [2 juillet 1802]). — Vu l'arrêté du 13 messidor an X, portant que nul édifice national ne pourra, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté du gouvernement ; voulant donner à cette disposition les garanties constitutionnelles, en réglant le mode à suivre dans tous les cas où il s'agit d'affecter un immeuble domanial à un service public de l'État, nous avons ordonné et ordonnons : Les ordonnances qui auront pour objet d'affecter un immeuble appartenant à l'État à un service public de l'État, seront concertées entre le ministre qui réclamera l'affectation et le ministre des finances. L'avis du ministre des finances sera toujours visé dans ces ordonnances, qui seront contre-signées par le ministre du département au service duquel l'immeuble devra être affecté ; elles seront insérées au *Bulletin des lois* (Ordonnance du 14 juin 1833).— A l'avenir, l'affectation d'un immeuble national à un service public ne pourra être faite que par une loi (Loi *de finances* du 18 mai 1850, art. 4). — Considérant que les nécessités des services sont souvent urgentes et que l'affectation d'un immeuble à un service public n'altère en rien son caractère domanial ; article unique : L'article 4 de la loi du 18 mai 1850 est abrogé (Décret du 24 mars 1852).

1026. Les ordonnances ou décrets d'affectation des immeubles domaniaux à un service public constituent au premier chef des actes administratifs proprement dits. Il est de leur essence même de pouvoir être rapportés dans la forme prescrite par les textes qui précèdent, sans intervention possible de l'autorité judiciaire. Si longue qu'ait été la durée d'une affectation domaniale, elle ne peut être transformée en aliénation que dans les conditions exigées pour l'un des trois modes d'aliénation du domaine de l'État [nos 1037 à 1044). En dehors d'un de ces modes d'aliénation, l'autorité administrative doit rester entièrement libre d'apprécier la convenance, les conditions et la durée de ces affectations, sans que, sous prétexte d'impenses ou améliorations, pouvant d'ailleurs

donner lieu à l'application de l'article 555 du Code civil, aucun obstacle puisse être opposé au retrait de l'affectation par l'autorité judiciaire incompétente pour connaître, soit de son mérite en fait, soit de son mérite en droit, et en entraver l'exécution.

Au moment où s'impriment ces lignes, ces questions sont soumises au tribunal des conflits, en conséquence d'un arrêté de conflit pris par le préfet de l'Allier sur l'appel interjeté par l'évêque de Moulins contre un jugement d'incompétence rendu le 17 septembre 1880, au cours d'une instance introduite par ce prélat contre le ministre de l'instruction publique (Décret du 31 juillet 1880, rapportant une ordonnance du 25 décembre 1822 ayant affecté un immeuble sis à Izeure à l'installation d'une école secondaire ecclésiastique).

1027. La loi du 29 décembre 1873, portant fixation du budget de 1874 (art. 22, 23 et 24), a prescrit un ensemble de mesures relatives aux affectations d'immeubles domaniaux à un service public; ces mesures d'ordre renouvellent une grande opération accomplie au cours des années 1833 à 1836, et sont conformes aux précédents législatifs et gouvernementaux, dans l'exposé desquels ils trouvent leur explication.

Les immeubles domaniaux affectés aux services de l'État formant une portion notable de la fortune publique, il était naturel que le législateur lui-même intervînt parfois à côté de l'action gouvernementale, pour s'éclairer sur la véritable importance de cette partie du domaine national; aussi a-t-il demandé à certaines époques qu'il fût dressé un état de ces édifices, indiquant leur valeur et la nature des services auxquels ils étaient consacrés. Une loi du 4 ventôse an IV ordonna la formation d'un tableau des édifices nationaux occupés par des établissements publics. Un arrêté du Directoire exécutif du 25 frimaire an VII chargea la régie de l'enregistrement de faire dresser l'état des édifices, emplacements et domaines nationaux employés au service militaire de terre ou de mer. Les mêmes mesures étaient prescrites, à peu de chose près, par les articles 1, 2 et 3 de l'arrêté du 13 messidor an X [nº 1025]. Un document officiel porte qu'à ces diverses époques « l'administration des domaines ne put obtenir que des renseignements incomplets; que les agents des services publics opposèrent aux investigations de ses préposés une résistance qui les rendit à peu près infructueuses ».

1028. En 1833, un nouvel état de cette nature fut ordonné par

l'article 9[1] de la loi de finances du 31 janvier, et une ordonnance royale du 6 octobre 1833 a eu pour objet de pourvoir à son exécution. C'est cette ordonnance qui est rappelée et remise en vigueur, pour l'opération nouvelle, par la loi du 29 décembre 1873 (art. 22).

En présence de ces termes : *propriétés immobilières appartenant à l'État et qui sont affectées à un service public*, il est bien difficile de mettre en doute que le législateur de 1833 n'ait tenu pour certain que ces immeubles continuaient, en principe, à faire partie du domaine privé de l'État, nonobstant leur affectation à un service public. C'est dans le cours de la même année qu'est intervenue l'ordonnance du 14 juin 1833 qui règle toujours les formes de l'acte administratif d'affectation [nº 1025] ; de sorte qu'entre cette ordonnance du 14 juin 1833, d'une part, et, d'autre part, la loi du 31 janvier et l'ordonnance du 6 octobre de la même année[2], il existe une étroite solidarité.

1029. La loi du 31 janvier et l'ordonnance du 6 octobre 1833 ne concernaient que les immeubles domaniaux affectés à un service public ; une seconde ordonnance royale du 20 juillet 1835[3], dans

[1] Le gouvernement fera distribuer aux Chambres, pendant la session de 1835, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public quelconque. Ce tableau devra contenir la date de l'affectation et l'indication de l'usage auquel chaque propriété est consacrée, ainsi que sa valeur approximative (L. 31 janvier 1833, art. 9).

[2] Ordonnance du 6 octobre 1833. — Art. 1. Les fonctionnaires, chefs de service ou agents supérieurs des divers départements ministériels, adresseront, avant le 1er janvier 1834, à celui des ministères auquel ils ressortissent, un tableau conforme au modèle ci-annexé de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État qui sont affectées à un service public, dans la circonscription ou le ressort respectivement attribués auxdits fonctionnaires, chefs ou agents. — Art. 2. Les tableaux partiels mentionnés en l'article précédent seront transmis par chaque ministre à notre ministre secrétaire d'État des finances, lequel fera dresser, par les soins de l'administration de l'enregistrement et des domaines, le tableau général dont la formation est prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833. — Art. 3. A l'égard des terrains et ouvrages de fortification dont l'évaluation doit être faite d'après des bases particulières, il en sera dressé, par notre ministre de la guerre, un état particulier, lequel devra être annexé au tableau général indiqué par l'article 2 ci-dessus, et ne contiendra que l'estimation approximative de la valeur intrinsèque des matériaux et des terrains.

[3] Ordonnance du 20 juillet 1835. — Vu l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833, ordonnant la formation et le dépôt aux Chambres d'un tableau de toutes les propriétés immobilières de l'État qui sont affectées à un service public quelconque ; considérant qu'il importe au gouvernement et aux Chambres de pos-

le but d'assurer la publication d'un travail plus complet, a prescrit d'ajouter au tableau les propriétés domaniales non affectées à un service public.

Or c'est le renouvellement de ces deux opérations prescrites séparément, la première par les textes ci-dessus de 1833, la seconde par cette ordonnance de 1835, qui ont été ordonnées du même coup par l'article 22 de la loi du 29 décembre 1873.

En exécution de ces lois et ordonnances de 1833 et 1835, le gouvernement a publié et fait distribuer aux Chambres, au cours de l'année 1836, une publication considérable, formant un volume in-4° de près de 500 pages, sous le titre suivant : *État des propriétés immobilières appartenant à l'État*. En réunissant les immeubles affectés et ceux non affectés à un service public dans un même travail, sous une même rubrique, sous la dénomination commune de *propriétés appartenant à l'État*, le gouvernement et les auteurs de la loi du 31 janvier 1833 ont résolu la question de classement des édifices publics dans le sens de l'assimilation entre ceux affectés et ceux non affectés aux services publics. Ils ont reconnu qu'ils appartenaient tous, sauf les exceptions écrites dans un texte spécial, au *domaine privé de l'État*, et reconnu, sous une autre forme, que l'affectation à un service public ne change pas le caractère domanial des immeubles qui en sont l'objet.

Dans ce tableau de 1836 figurent 8,778 articles de propriétés immobilières appartenant à l'État, d'une valeur approximative de près de 540 millions.

1030. En raison des changements de toute nature accomplis depuis quarante ans, ce tableau était loin de représenter l'état de cette portion de la fortune publique; une loi du 29 décembre 1873 a ordonné d'en dresser un nouveau ainsi que des suppléments annuels; elle institue aussi une commission de révision com-

séder l'inventaire complet, non-seulement des propriétés immobilières de l'État affectées à un service public, mais encore de celles qui ne sont pas affectées, et de connaître les changements qui surviendront annuellement dans cette partie importante de la fortune publique : — Art. 1. Les propriétés immobilières appartenant au domaine de l'État et qui ne sont pas affectées à un service public seront ajoutées au tableau général, dont la formation a été prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833. — Art. 2. Les changements qui surviendront chaque année dans ce tableau général, par addition ou distraction, seront indiqués dans des tableaux supplémentaires, lesquels seront insérés, par les soins de notre ministre des finances, au compte général de l'administration des finances.

posée d'éléments législatifs et administratifs, sous la présidence du ministre des finances, et qui doit réviser tous les trois ans les affectations. Ces mesures de contrôle, sans rien changer à la situation légale et aux règles du classement domanial, trouvent, dans les précédents, dans les textes qui viennent d'être rappelés, et dans l'exécution remarquable qu'ils ont reçue [n° 1031], leur plus utile commentaire.

Il sera dressé, dans le courant de l'année 1874, un relevé présentant distinctement : 1° le tableau de toutes les propriétés immobilières de l'État, tant à Paris que dans les départements, et qui sont affectées à un service public ; 2° le tableau de toutes les propriétés non affectées à un service public. Ce relevé sera dressé conformément aux prescriptions de l'ordonnance du 6 octobre 1833. Il sera imprimé et distribué à l'assemblée nationale pendant la session de 1874 (Loi du 29 décembre 1873, *portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice de 1874*, art. 22).— Les changements qui surviendront chaque année dans la consistance des propriétés ci-dessus désignées, soit par addition ou nouvelles constructions, soit par distraction ou démolition, seront indiqués dans des tableaux supplémentaires. Ces tableaux seront dressés de la même manière que le relevé général prescrit par l'article précédent. Ils seront insérés au compte général de l'administration des finances. Tout acte d'aliénation d'immeuble appartenant à l'État devra indiquer le numéro sous lequel l'immeuble vendu est inscrit au tableau dressé en exécution de l'article précédent. Aucun paiement pour acquisition d'immeubles par l'État ne pourra avoir lieu sans que le mandat fasse mention du numéro sous lequel l'immeuble acquis a été immatriculé sur les sommiers du domaine (art. 23). — Une commission sera chargée de réviser tous les trois ans les affectations d'immeubles faites aux divers services publics. Elle émettra son avis sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de faire cesser ces affectations. Cette commission sera composée du ministre des finances, président; de trois membres de l'assemblée nationale, du président de la section des finances au conseil d'État, du directeur général des domaines, des secrétaires généraux des divers ministères ou de fonctionnaires désignés pour les suppléer. La première révision aura lieu en 1875. Le rapport de la commission sera publié et distribué à l'assemblée (art. 24).

1031. Le tableau général de toutes les propriétés immobilières de l'État dressé par les soins de l'administration des domaines en 1874, en vertu des articles ci-dessus de la loi du 29 décembre 1873, a fait l'objet de deux volumes distribués aux pouvoirs publics au commencement de la session législative de 1876. Le premier (de 675 pages) est relatif aux *propriétés de l'État non affectées à des services publics*, et le deuxième (de 1039 pages) *aux propriétés de l'État affectées à des services publics*. Ces deux classes de propriétés se subdivisent elles-mêmes suivant qu'elles sont situées *en France* ou *hors de France*, c'est-à-dire en Algérie, dans les autres colonies et à l'étranger.

Plusieurs observations, d'abord au point de vue du classement des diverses dépendances du domaine privé de l'État, doivent être faites sur cette importante publication. C'est en premier lieu que le tome Ier, s'inspirant des considérations diverses que nous avons indiquées comme séparant les forêts nationales des autres immeubles du domaine privé de l'État non affectés à un service public, a pris pour base de cette première partie du tableau la division, d'une part, des biens régis par l'administration des domaines [no 1035], et, d'autre part, des bois et forêts [no 1020]; c'est, en second lieu, que le tome II, dans l'autre partie du tableau consacrée aux immeubles affectés à un service public, les a naturellement classés par ministères, suivant le service public objet de l'affectation de chacun d'eux et la règle posée ci-dessous [no 1035]. Ce tableau général des propriétés immobilières de l'État met ainsi en pleine lumière cette vérité que les dépendances du domaine privé de l'État sont l'objet de sa part de trois modes distincts de jouissance, correspondant à des compétences administratives différentes: 1o les biens gérés par l'administration des domaines, dont il tire des fruits civils; 2o les bois et forêts, dont il tire des fruits naturels; et 3o les biens affectés à un service public, dont il jouit en nature en les occupant et utilisant directement selon ses convenances et ses besoins.

Une autre observation de l'ordre juridique le plus grave, se dégage de ce tableau comme des précédents. C'est qu'il ne comprend effectivement aucune des dépendances du domaine public affectées, en vertu de l'article 538 du Code civil, à l'usage du public, et qu'il fait absolument et confirme la distinction essentielle par nous établie [no 918] entre l'*usage public* et l'*affectation à un service public* dont nous avons donné les règles [no 1025]. Il confirme encore à un autre point de vue, par la pratique administrative, l'interprétation et l'exécution donnée aux prescriptions des lois de 1833 et de 1873, la doctrine par nous exposée [nos 922 à 925] sur l'article 540 du Code civil et certaines dépendances du domaine placées dans le domaine public, bien qu'affectées à un service public et non à l'usage public, et susceptibles de propriété privée par leur nature. A ce titre ce tableau comprend et devait comprendre les citadelles, murs d'enceinte et fortifications des places de guerre, d'une part, et, d'autre part, les cathédrales, bien que pour celles-ci et pour certains monuments d'art, il ne donne pas d'évaluations, qui eussent été impossibles ou arbitraires.

Ces explications permettent d'apprécier exactement la récapitula-

tion générale des deux volumes de ce tableau que nous reproduisons en note [1].

Conformément aux prescriptions de l'article 23 de la loi de 1873, il a été publié, depuis la formation du tableau général de 1874-75, trois suppléments indiquant les changements survenus chaque année dans la consistance des propriétés affectées ou non à un service public : 1er supplément 1876 ; 2e supplément 1877 ; 3e supplément 1878 ; et il doit en être de même chaque année, afin que les chambres législatives soient toujours à même d'exercer une surveillance efficace sur l'emploi de cette partie du domaine national.

1032. La partie mobilière du domaine de l'État comprend : 1° le mobilier et le matériel des administrations, établissements et services entretenus par l'État ; 2° le matériel de l'imprimerie natio-

[1] *Récapitulation générale des propriétés composant la fortune immobilière de l'État.*

DÉSIGNATION DES PROPRIÉTÉS.	SITUATION.	NOMBRE D'ARTICLES	VALEUR APPROXIMATIVE.	TOTAUX des ÉVALUATIONS
Propriétés de l'État affectées à des services publics.	En France...	14,592	1,767,969,850	1,948,301,130
	Hors de France.	3,307	180,331,280	
		17.899		
Propriétés de l'État non affectées à des services publics (*dans la main de l'administration des domaines*).	En France. .	1,236	294,834,620	1,556,705,384
	En Algérie. .	6,200	21,700,750	
		7,436	316,535,370	
Propriétés de l'État non affectées à des services publics (bois et forêts).	En France...	82	1,261,870,764	93,663,431
	En Algérie...	834	71,962,681	
		1,662	1,333,833,445	
Propriétés de l'État. .	En France. . .	16,656	3,324,675,234	
Propriétés de l'État. .	Hors de France.	10,341	273,994,711	
Total général des propriétés de l'Etat. .		26,997	3,598.669,945	

nale; 3° les livres, manuscrits, gravures et autres objets renfermés dans la bibliothèque nationale ou autres appartenant à l'État; 4° les pièces et documents de tous genres contenus dans les diverses archives nationales; 5° les papiers et registres des différentes administrations publiques; 6° les objets d'art et de sciences renfermés dans les musées, conservatoires, cabinets et dépôts scientifiques formés et entretenus par l'État; 7° les armes, les navires de l'État, les effets d'habillement et toutes les matières premières et fabriquées, au service des armées de terre et de mer ou déposées dans les arsenaux de l'État.

1033. La partie incorporelle du domaine de l'État comprend: 1° le droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables ou flottables; 2° les droits de bacs et bateaux de passage, tant sur les cours d'eau navigables ou flottables que sur ceux ni navigables ni flottables (Loi du 6 frimaire an VII, modifiée par la loi du 14 floréal an X, art. 9 et 10; D. 29 septembre 1810); 3° les droits de navigation ou de péage sur les rivières et sur les canaux; 4° les droits de péage sur les ponts (L. 14 floréal an X, art. 11); 5° le droit de chasse dans les forêts nationales.

§ II. — Modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation du domaine de l'État, et actions domaniales.

1034. Modes nombreux d'acquisition au profit du domaine de l'État.
1035. Gestion par l'administration de l'enregistrement et des domaines.
1036. Baux de biens domaniaux; hypothèque.
1037. Aliénabilité des biens du domaine de l'État; trois modes d'aliénation et d'expropriation.
1038. Textes de quatre lois de 1789 et 1790 relatifs à l'aliénabilité du domaine privé de l'État, sauf les forêts, et aux conditions de l'aliénation.
1039. Échange.
1040. Concession.
1041. Vente domaniale; formes.
1042. Conditions de réalisation des ventes domaniales; historique.
1043. Lois des 15 et 16 floréal an X; statistique.
1044. Loi du 1er juin 1864 réglant le mode d'aliénation des immeubles domaniaux.
1045. Prescriptibilité des biens du domaine de l'État et autres conséquences de leur caractère aliénable.
1046. Actions domaniales; arrêté du 10 thermidor an IV; avis du conseil d'État de 1823.
1047. Instruction des procédures par l'administration des domaines.

1034. L'État peut augmenter son domaine par les modes d'acquisition du droit commun soumis, en ce qui le concerne, à des

règles spéciales, et par des modes d'acquisition qui lui sont propres. — 1° Les acquisitions à titre onéreux sont faites par les ministres, dans les limites des crédits régulièrement ouverts [n° 574], lorsque le prix d'acquisition dépasse vingt-cinq mille francs, et par les préfets dans le cas contraire (D. décent. tabl. D 15°); — 2° les acquisitions à titre gratuit, dons ou legs faits à l'État, doivent, dans l'intérêt des familles, être autorisées par décrets rendus en conseil d'État, par analogie des prescriptions de l'ordonnance du 2 avril 1817 ; — 3° l'échange ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ; s'il constitue une acquisition, il est en même temps une aliénation [n° 1039] ; — 4° l'État acquiert tous les immeubles sans maître (C. civ. art. 539 et 713) ; — 5° les successions en déshérence (art. 768) [1] ; — 6° une partie des épaves de mer (Ord. 1681), toutes les épaves de fleuves et certaines épaves de terre à des conditions déterminées (D. 13 août 1810; O. 9 juin 1831 ; L. 31 janvier 1833; Déc. min. 3 août 1825) ; — 7° le produit des amendes prononcées en matière criminelle; — 8° certains objets dont les tribunaux prononcent la confiscation spéciale (C. pén. art. 11) ; — 9° le domaine de l'État acquiert de plein droit les biens du domaine public qui perdent leur affectation à l'usage de l'universalité des citoyens ; nous avons vu l'application de ce mode particulier d'acquisition aux routes [n° 932], au lit des cours d'eau navigables [n° 936] et aux anciennes fortifications [n° 1018] ; — 10° la *conquête* et l'*annexion* qui étaient, d'après le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, titre II, la source du domaine extraordinaire conservé par l'ordonnance royale du 22 mai 1816 et réuni au domaine de l'État par la loi de finances du 15 mai 1818, sont des modes d'acquisition exclusivement applicables à l'État.

Il en était de même du *droit de réversion*, l'une des traditions de l'ancien droit monarchique de la France ; conservée par l'Assemblée constituante dans la loi des 9 mai-21 septembre 1790, articles 2 et 3, et la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, articles 6 et 7, elle avait été abrogée par la loi du 2 mars 1832, article 22; le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 (art. 3 et 19 § 2) l'avait rétablie ; mais ce mode d'acquisition, faisant tomber dans le domaine de l'État, au commencement ou à la fin de chaque règne, les biens personnels de l'empereur ou du roi, ne peut naturellement exister

[1] *Voir* dans notre *Traité des ventes domaniales*, pages 168 à 176, le chapitre intitulé : *Biens des successions appréhendées par l'État par droit de déshérence.*

que sous les régimes monarchiques, et, même sous ces régimes, seulement lorsque la transmission du pouvoir s'effectue dans les conditions prévues par la loi constitutionnelle.

1035. La régie des biens du domaine de l'État est confiée, sous l'autorité du ministre des finances, à la *direction générale de l'enregistrement et des domaines*. Il en est autrement pour les forêts domaniales [nº 1020], et pour les immeubles affectés à des services publics [nº 1025] placés sous la surveillance des ministres dans le département desquels sont compris ces services. Cette division tripartite des biens du domaine de l'État est suivie dans la pratique, de même qu'elle résulte de la loi; elle est mise en lumière par le tableau officiel des dépendances de ce domaine [nº 1031].

Les principes généraux de la gestion des biens de l'État dans la main de l'administration des domaines se trouvent formulés dans les deux lois combinées des 23-28 octobre-5 novembre 1790 et des 19 août-12 septembre 1791. Il en résulte que l'administration ne peut régir directement par ses préposés les immeubles domaniaux, et qu'elle est tenue de les affermer : il en est ainsi pour garantir l'État des frais et des abus inséparables d'une gestion confiée à des préposés difficiles à surveiller, et pour tirer un meilleur parti de ces biens par la division des exploitations. Les biens incorporels peuvent être perçus, régis ou administrés directement pour le compte de l'État, ou donnés à bail, selon les cas. L'administration des domaines est aussi investie d'un rôle important au point de vue de l'exercice des actions qui intéressent le domaine [nºs 1046 et 1047].

1036. La disposition, ci-dessous reproduite, de l'article 14 de la loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790 a fait naître une assez grave controverse sur la question de savoir si les baux des biens de l'État, et en général les contrats administratifs, emportent ou non hypothèque, si cette hypothèque est légale, ou si, simplement conventionnelle, elle doit être stipulée. Dans l'état actuel de la législation, cette dernière solution paraît la plus exacte. Nonobstant l'article 2127 du Code civil, les baux et autres contrats [nº 1041] passés au nom de l'État par des agents administratifs peuvent contenir une stipulation d'hypothèque; ces agents ont reçu de l'article 14 de la loi de 1790 tous les pouvoirs des notaires, et l'article 1712 du Code civil a formellement respecté cette disposition. Ces baux [nº 904] se font à la diligence des receveurs de l'administra-

tion des domaines devant le sous-préfet de l'arrondissement où les biens sont situés, après annonces, publications et affiches, publiquement et aux enchères. Dans certains cas cependant, le bail est fait à l'amiable, et la garantie de l'adjudication publique est alors suppléée par l'approbation du ministre des finances, si le prix annuel du bail excède cinq cents francs, et, s'il est inférieur, par celle du préfet en conseil de préfecture (D. décent. tabl. C 2°).

Les baux seront annoncés un mois d'avance par des publications, de dimanche en dimanche, à la porte des églises paroissiales de la situation et de celles des principales églises les plus voisines, à l'issue de la messe de paroisse, et par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés. L'adjudication sera indiquée à un jour de marché, avec le lieu et l'heure où elle se fera. Il y sera procédé publiquement par devant le directoire du district, à la chaleur des enchères, sauf à la remettre à un autre jour s'il y a lieu (Loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790, titre II, art. 13). — Le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation desdits baux, ni pour tous les autres actes d'administration; ces actes, ainsi que les baux, seront sujets au contrôle, et ils emporteront hypothèque et exécution parée. La minute sera signée par les parties qui sauront signer et par les membres présents du directoire, ainsi que par le secrétaire qui signera seul l'expédition (art. 14). — Les baux des droits incorporels seront passés pour neuf années; ceux des autres biens seront passés pour trois, six ou neuf années. Lors de la vente, l'acquéreur pourra expulser le fermier (*contra* Code civ. art. 1743); mais ne pourra le faire, même en offrant de l'indemniser, qu'après l'expiration de la troisième année, ou de la sixième si la quatrième était commencée, ou de la neuvième si la septième avait commencé son cours, sans que, dans ces cas, les fermiers puissent exiger d'indemnité (art. 15). — L'adjudicataire ne pourra (*contra* Code civ. art. 1769) prétendre à aucune indemnité ou diminution du prix de son bail en aucun cas, même pour stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (art. 19).

1037. Nous avons dit [nos 972 et 973] que le législateur de 1789, réagissant contre l'ancien principe de l'inaliénabilité, avait admis l'aliénabilité des biens composant le domaine de l'État. Il a fait plus et déposé dans le préambule même de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 l'expression solennelle d'une idée économique nouvelle et féconde, déjà trois fois manifestée, par une disposition spéciale et restreinte d'une loi des 19-21 décembre 1789 et par deux autres lois de 1790. Ce principe nouveau explique et justifie toutes les aliénations domaniales faites depuis cette époque jusqu'à nos jours : il consiste en cette vérité qu'il n'est pas bon que l'État possède longtemps de simples propriétés foncières; qu'il est convenable, utile et sage, non-seulement d'en permettre, mais même d'en provoquer la vente; qu'il y a intérêt pour tous à ne pas laisser frapper d'une stérilité relative entre les mains de

l'État des biens qui, livrés par des aliénations aux efforts de l'industrie privée, deviendraient plus productifs.

Mais à côté de ce principe puisé aux saines notions de l'économie politique, l'article 8 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1799, qui est le point de départ et la base de toute la législation française en matière d'aliénation des biens du domaine, a posé cet autre principe, juridique et légal, qu'aucune aliénation domaniale ne devait avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Il faut remarquer en outre que ce principe, qui a reçu des lois ultérieures de larges dérogations, est appliqué par ce texte indistinctement aux trois modes d'aliénation volontaire du domaine de l'État, l'*échange*, la *concession* et la *vente*, dont nous allons successivement faire connaître les règles.

Ce principe toutefois ne saurait faire obstacle au profit de l'État à l'application de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utitité publique [nos 807 et 818], l'État pouvant être exproprié comme toute autre personne morale et comme les particuliers suivant les règles du droit commun, par autorité de justice, s'il ne cède volontairement le terrain faisant partie de son domaine privé soumis à l'emprise [nos 835 et 975].

En dehors de ces principes, et parce qu'il ne s'agit pas alors d'aliénation, des servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté peuvent être concédées par les préfets (D. décent. tabl. C 3°) sur les dépendances du domaine de l'État.

1038. Il faut connaître dans leur texte les quatre lois de l'Assemblée constituante dont nous venons de parler et leurs considérants. Elles ont fixé le principe nouveau du droit domanial, l'aliénabilité du domaine privé de l'État.

Les domaines de la couronne, à l'exception des forêts et des maisons royales dont le roi voudra se réserver la jouissance, seront mis en vente, ainsi qu'une quantité de domaines ecclésiastiques suffisante pour former ensemble la valeur de 400 millions (Loi des 19-21 décembre 1789, art. 10). — L'Assemblée nationale se réserve de désigner incessamment lesdits objets ainsi que de régler la forme et les conditions de leur vente..... (art. 11).

Tous les domaines de la couronne, sans aucune exception, peuvent, dans les besoins de l'État, être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret spécial des représentants de la nation, sanctionné par le roi (Loi des 9 mai-21 septembre 1790, art. 1).

L'assemblée nationale, considérant que l'aliénation des domaines nationaux est le meilleur moyen d'éteindre une grande partie de la dette publique, d'animer l'agriculture et l'industrie, et de procurer l'accroissement de la masse générale des richesses par la division des biens nationaux en propriétés par-

ticulières, toujours mieux administrées, et par les facultés qu'elle donne à beaucoup de citoyens de devenir propriétaires; a décrété ce qui suit : Art. 1. Tous les domaines nationaux autres que ceux dont la jouissance aura été réservée au roi, et les forêts sur lesquelles il sera statué par un décret particulier, pourront être aliénés en vertu du présent décret et conformément à ses dispositions, l'assemblée nationale réservant aux assignats-monnaies leur hypothèque spéciale (Loi des 25 juin - 9 juillet 1790).

Considérant que le produit du domaine est aujourd'hui trop au-dessous des besoins de l'État pour remplir sa destination primitive; que la maxime de l'inaliénabilité, devenue sans motifs, serait encore préjudiciable à l'intérêt public, puisque les possessions foncières, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, l'industrie, et enrichissent l'État : ..... Art. 8. Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation; mais ils peuvent être vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du Corps législatif, sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations (Loi des 22 novembre - 1er décembre 1790).

1039. L'*échange* constitue à la fois pour l'État un mode d'acquisition et un mode d'aliénation. Il s'opère nécessairement de gré à gré, par voie de traité passé entre le ministre des finances stipulant au nom de l'État et le coéchangiste, qui peut être un particulier, un département, une commune, un établissement public ou un établissement d'utilité publique. L'acte d'échange ne peut recevoir d'effet qu'autant que les clauses en ont été approuvées par une loi. Telle est la prescription formelle de l'article 18 de la loi de 1790, conforme au principe général de l'article 8 de la même loi. Cette prescription a toujours été suivie; sauf le cas spécial prévu par les lois du 24 mai 1842 (art. 3) et du 20 mai 1836 (art. 1) [nos 932 et 933], le législateur n'a pas fait, en ce qui concerne l'échange des biens domaniaux, de délégation de son droit au pouvoir exécutif [nos 936, 937 et 938].

1040. La *concession* peut être faite soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, d'après les conditions déterminées dans chaque espèce; elle peut constituer soit une vente à l'amiable, soit une donation. Ce mode est employé lorsque des considérations d'intérêt général exigent que l'aliénation soit faite au profit d'une personne déterminée, que cette personne soit un simple particulier ou une individualité morale ou civile, telle encore qu'un département, une commune, un établissement public ou un établissement d'utilité publique. Une loi est nécessaire pour la concession comme pour

l'échange ; mais il existe certaines dépendances du domaine de l'État pour lesquelles des lois générales sont venues déléguer au gouvernement le droit de faire des concessions par lui-même, sans qu'une loi spéciale doive autoriser chaque concession. L'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 relatif aux lais, relais de mer, etc. [nº 1019], l'article 2 de la loi du 24 mai 1842 relative au délaissement des routes nationales [nº 932], l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 [nºs 851 à 856], les articles 13 § 5, 60 et 61 [nºs 836 à 839] de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, nous en ont offert de nombreux exemples. Tandis que l'échange est un contrat de droit commun, la concession est au contraire, ainsi que cela résulte des explications qui précèdent, un contrat *sui generis*, propre au droit administratif.

1041. Le troisième mode d'aliénation du domaine de l'État, la *vente*, est un contrat de droit commun comme l'échange, si l'on ne considère que ses éléments constitutifs ; mais sous le rapport des formes substantielles auxquelles sa réalisation est soumise, elle est un contrat propre au droit administratif.

La vente des immeubles domaniaux, d'après les lois de l'Assemblée constituante et des assemblées qui l'ont suivie, et, dans le droit actuel, aux termes des lois des 15 et 16 floréal de l'an X dont il sera ultérieurement parlé, doit en effet avoir lieu sous la double garantie de la mise aux enchères avec publicité et concurrence. L'adjudication est faite par le préfet, assisté du directeur des domaines du département, ou par le sous-préfet assisté d'un membre de l'administration des domaines désigné par le directeur. Le contrat est parfait et les parties sont liées par l'adjudication, à moins que l'approbation du ministre des finances n'ait été réservée par une clause du cahier des charges, connue à l'avance et tacitement acceptée par l'adjudicataire, qui, dans ce cas, est seul immédiatement lié, l'État ne devant l'être que par l'approbation ministérielle. L'acte d'adjudication ainsi reçu appartient à la catégorie des *actes contractuels* émanés de l'administration [nºs 246, 247, 318, 132, 1105, 1106, 1111, 1112] et reçus en la forme administrative, auxquels la loi des 23-28 octobre 1790, titre II, confère la force des actes authentiques [nº 1036].

La vente domaniale a lieu sur un cahier des charges qui doit, aux termes de l'article 12 § 1 de la loi du 18 mai 1850, être approuvé par le ministre des finances. La mise en vente doit être

précédée d'une estimation de l'immeuble à vendre, faite par experts. L'article 105 de la loi du 5 ventôse an XII, en ordonnant l'exécution des lois de l'an X, a déterminé un nouveau mode d'évaluation en prescrivant de fixer les mises à prix à vingt années de revenus pour les terrains non bâtis, et à douze années pour les maisons, bâtiments et usines, ce qui n'est qu'une base d'évaluation pour le procès-verbal d'expertise. Telles sont, en résumé, les formes des ventes domaniales, ainsi qu'elles résultent de la combinaison des lois des 15 et 16 floréal de l'an X, 5 ventôse de l'an XII, et 18 mai 1850, art. 12. [*Voir* aussi n° 1105.]

1042. Mais, indépendamment des formes de la vente domaniale, il y a les conditions de sa réalisation. Pour qu'une dépendance du domaine de l'État puisse être mise en vente avec les formalités décrites, faut-il que cette vente soit ordonnée ou autorisée ? une loi est-elle nécessaire pour permettre cette mise en vente ? faut-il un décret ? ou bien une simple décision du ministre des finances devrait-elle suffire ?

L'Assemblée constituante n'avait permis les ventes domaniales qu'en vertu d'une loi ; pour la vente, ainsi que pour l'échange et la concession, elle avait stipulé l'autorisation législative comme condition de l'aliénation permise. Mais ce principe déposé dans l'article 8 de la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790 [n° 1038] ne fut pour ainsi dire jamais réalisé, en ce qui concerne la vente, que par voie de délégation. Les assemblées de la Révolution, forcées de faire appel à toutes les ressources pour défendre le territoire français contre les invasions menaçantes de l'Europe, ne procèdent pas par lois spéciales autorisant la vente d'immeubles déterminés; elles prescrivent des ventes en masse. En outre, chaque fois qu'on ajoute au domaine national d'autres espèces de biens, la loi ordonne en même temps qu'ils seront vendus : c'est ce qu'ont fait les lois du 17 mars 1792 pour les dotations des ordres religieux et militaires de Saint-Lazare et du Mont-Carmel; du 18 août 1792, pour les biens des congrégations séculières ou laïques d'hommes ou de femmes, des séminaires, des colléges, des confréries; du 19 septembre 1792, pour les biens de l'ordre de Malte; du 19 mars 1793, pour les biens des hôpitaux et établissements de bienfaisance; du 3 juin 1793, pour les biens des émigrés, etc. Après diverses délégations contenues dans des lois, également transitoires, des 28 ventôse an IV, 16 brumaire an V, 26 vendémiaire an VII, 30 ventôse an IX, deux lois générales vinrent, en l'an X,

prescrire l'aliénation de tous les biens domaniaux, sauf ceux réservés ou exceptés, comme les forêts.

1043. Ces deux lois sont la loi du 15 floréal an X (5 mai 1802) qui pourvoit à la vente des fonds ruraux, et celle du 16 floréal an X (6 mai 1802) à la vente des fonds urbains. Ces deux lois déterminaient un nouveau mode pour la vente, et nous avons établi ailleurs[1] contre un vote en sens contraire du Corps législatif dans sa séance du 14 mai 1864 : 1° que ces lois supposaient une délégation législative générale du pouvoir de réaliser administrativement, l'une les ventes des biens ruraux[2], l'autre les ventes des biens urbains[3]; 2° que, sous tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 1802 jusqu'en 1864, les ventes domaniales ont été ainsi réalisées sans l'intervention du pouvoir législatif, seulement appelé, en vertu du principe constitutionnel [n° 572] et d'après la règle actuellement écrite dans l'article 43 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, à déterminer l'emploi des sommes provenant des ventes. Ainsi pendant soixante ans, sous les régimes politiques les plus divers, en république comme en monarchie, les assemblées politiques, si jalouses de leurs prérogatives, n'ont jamais réclamé contre les ventes domaniales réalisées administrativement et que le ministre des finances portait chaque année dans son compte de ressources. Elles ont voté les budgets ; elles ont voté les lois des comptes ; elles ont voté l'emploi des fonds provenant des ventes, sans autoriser elles-mêmes les ventes, ni rappeler les dispositions de l'article 8 de la loi des 22 no-

[1] Notre *Traité des ventes domaniales avant et depuis la loi du 1er juin 1864.*

[2] La vente des fonds ruraux appartenant à la nation, non réservés par la loi du 30 ventôse an IX, continuera d'avoir lieu par la voie des enchères, suivant les formes prescrites par la loi du 16 brumaire an V (Loi du 15 floréal an X, *qui détermine un nouveau mode pour la vente des fonds ruraux appartenant à la nation*, art. 1). — La mise à prix desdits fonds est fixée à dix fois le revenu de 1790 (art. 2). — Seront, au surplus, les lois relatives à la vente des domaines nationaux, exécutées dans toutes celles de leurs dispositions qui ne renferment rien de contraire à la présente (art. 12).

[3] A compter de la promulgation de la présente loi, il ne sera plus délivré de bons deux-tiers ; la valeur en sera acquittée en inscriptions au grand-livre, sur le pied réglé par la loi du 30 ventôse an IX (Loi du 16 floréal an X, *relative aux bons deux-tiers, et à la vente des maisons, bâtiments et usines nationaux*, art. 1). — Les maisons, bâtiments et usines nationaux ne pourront, à l'avenir, être vendus qu'en numéraire : la mise à prix est fixée à six fois le revenu de 1790 ; les ventes seront faites, au surplus, suivant les formes et aux mêmes conditions que les ventes des biens ruraux (art. 2 et dernier).

vembre-1er décembre 1790. De sorte que les gouvernements et les chambres ont tous, jusqu'en 1864, interprété les deux lois de floréal an X dans le sens d'une délégation législative générale du pouvoir de vendre administrativement les biens domaniaux. Nous reproduisons même, avec les documents officiels, le tableau du chiffre des ventes ainsi faites chaque année, suivant une pratique invariable, pendant près d'un demi-siècle, depuis 1814 jusqu'en 1862, sans loi spéciale d'autorisation; elles s'élèvent à 109,123,000 francs, ce qui fait ressortir une moyenne de 2,273,395 francs par an[1].

1041. Quoi qu'il en soit, du vote que nous venons de rappeler et du conflit qu'il engageait entre les deux pouvoirs est sortie, à titre de transaction, la loi du 1er juin 1864, qui reconnaît implicitement et confirme la délégation législative des lois de l'an X, tout en revenant au principe de l'article 8 de la loi domaniale de 1790, c'est-à-dire à la nécessité d'une loi spéciale d'autorisation, pour les ventes d'immeubles dont la valeur estimative excède un million de francs. Nous avons fait, dans notre *Traité des ventes domaniales*, un commentaire approfondi de cette loi considérée en elle-même, dans ses précédents historiques, dans ses rapports avec les principes généraux de la domanialité, avec les autres modes d'aliénation du domaine, et avec toutes les lois spéciales dont elle main-

[1] *Tableau indicatif des ventes de domaines faites en exécution des lois des 15-16 floréal an X et 18 mai 1850.*

DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.	DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.	DÉSIGNATION des années.	RÉALISATIONS.
1814	3,522,000	1830	2,066,000	1846	1,214,000
1815	3,419,000	1831	2,151,000	1847	692,000
1816	2,770,000	1832	1,835,000	1848	481,000
1817	2,405,000	1833	1,776,000	1849	715,000
1818	1,391,000	1834	2,070,000	1850	791,000
1819	1,025,000	1835	2,080,000	1851	876,000
1820	1,323,000	1836	1,805,000	1852	2,043,000
1821	1,388,000	1837	1,336,000	1853	7,170,000
1822	1,801,000	1838	1,283,000	1854	7,020,000
1823	1,926,000	1839	914,000	1855	4,148,000
1824	1,526,000	1840	784,000	1856	5,759,000
1825	1,599,000	1841	995,000	1857	2,485,000
1826	624,000	1842	1,443,000	1858	4,003,000
1827	650,000	1843	3,856,000	1859	5,131,000
1828	387,000	1844	3,152,000	1860	3,945,000
1829	492,000	1845	5,136,000	1861	3,722,000
				Total général,	109,123,000

tient les dispositions. Nous en donnons le résumé substantiel dans les numéros qui précèdent et des développements importants ou nouveaux dans les nos 835 à 838, 854 à 856, 932 et 933, 936 à 939, 1019, 1023, etc., du présent ouvrage.

Continueront à être vendus aux enchères publiques, dans la forme déterminée par les lois des 15 et 16 floréal an X, 5 ventôse an XII et 18 mai 1850, les immeubles domaniaux autres que ceux dont l'aliénation est régie par des lois spéciales. Toutefois l'immeuble qui, en totalité, est d'une valeur estimative supérieure à un million de francs ne pourra être aliéné, même partiellement ou par lots, qu'en vertu d'une loi (Loi du 1er juin 1864, *qui 1° règle le mode d'aliénation des immeubles domaniaux; 2° ouvre, sur l'exercice 1864, un crédit de deux millions pour acquisitions de terrains et travaux neufs dans les établissements militaires,* art. 1).

Les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. Lorsque quelques-uns des objets mobiliers et immobiliers à leur disposition ne peuvent être employés, et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des domaines et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant.... (Décret du 31 mai 1862, *sur la comptabilité publique*, art. 43).

1045. Nous avons déjà dit [n° 974] que les dépendances du domaine privé de l'État, contrairement à celles du domaine public, et sauf les forêts [n° 1023], sont devenues prescriptibles dès 1790, mais seulement alors par 40 ans (L. 22 novembre-1er décembre 1790, art. 36), et, en 1804, comme les biens des particuliers, c'est-à-dire par 30, 10 ou 20 ans (C. civil, art. 2227). De même aucune des autres conséquences du principe d'indisponibilité du domaine public énumérées ci-dessus [nos 976 et 977] ne s'applique au domaine privé de l'État. Soumis au droit commun de la propriété privée, il est, sauf les règles administratives qui président à sa gestion [nos 1035 et 1036], susceptible d'hypothèque, de privilége, de servitudes, de tout démembrement de propriété ; susceptible d'une possession utile pour l'exercice des actions possessoires, comme pour la prescription; l'article 661 du Code civil est applicable à toutes les constructions, à tous les édifices qui en dépendent [n° 913 et note] ; et l'administration des domaines, non armée pour lui du pouvoir de délimitation, est soumise au droit commun de l'action en bornage (C. civ., art. 646 ; C. for. art. 8 à 14).

1046. Les actions qui intéressent soit le domaine public, soit le domaine de l'État, sont exercées par les préfets (Code de procédure civile, art. 69 1°) devant les tribunaux judiciaires, et devant les

conseils de préfecture dans le cas où le contentieux des domaines nationaux est exceptionnellement attribué à l'autorité administrative [nos 347 à 351]; alors le préfet doit s'abstenir de siéger au conseil en qualité de juge. Au second degré de la juridiction administrative, devant le conseil d'État, c'est le ministre des finances qui exerce l'action en ce qui concerne le domaine de l'État ; mais pour les immeubles domaniaux affectés à un service public, et pour les dépendances du domaine public, c'est le ministre dans le département duquel ils se trouvent qui agit devant le conseil d'État.

L'administration des domaines est investie du droit d'agir par voie de contrainte et d'exercer par elle-même les actions qui tendent simplement au recouvrement d'un revenu (art. 4 de la loi des 19 août-12 septembre 1791). Un arrêté de l'an IV, reproduit ci-dessous en donnant aux fonctionnaires qu'il désigne leurs dénominations actuelles, dispense l'État du ministère des avoués et des avocats, quoique ses termes ne pussent s'appliquer, lors de sa promulgation, qu'aux défenseurs officieux. L'article 49 § 1 du Code de procédure dispense ces affaires du préliminaire de conciliation, remplacé, lorsque l'État est défendeur, par l'obligation imposée à son adversaire de ne l'ajourner qu'un mois après avoir remis au préfet un mémoire expositif de sa demande.

Nous reproduisons, avec l'arrêté du 10 thermidor an IV, un avis du conseil d'État du 28 août 1823, prescrivant l'application de l'article 15 du titre III de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 qui a prescrit cette formalité du dépôt d'un mémoire expositif de la demande à introduire contre l'État et lui attribue l'effet interruptif de la prescription et de toutes déchéances. Une proposition de loi d'initiative parlementaire a été soumise à la Chambre des députés (séance du 18 mars 1880, *Journ. off.* du 13 avril), dans le but très-rationnel de subordonner cet effet interruptif du mémoire à l'introduction de l'action en justice dans le délai de trois mois, soit en ce qui concerne l'État, soit en ce qui concerne les communes (L. 18 juillet 1837, art. 51 [n° 1476].

Considérant : 1° qu'il importe de saisir toutes les occasions qui se présentent d'économiser les deniers de la République et de retrancher toutes les dépenses superflues ; 2° qu'il est contraire à la dignité de la République qu'elle ne soit représentée devant les tribunaux que par de simples particuliers, tandis qu'il existe auprès de ces tribunaux mêmes des fonctionnaires publics chargés de stipuler ses intérêts et de défendre ses droits : — Art. 1. Dans toutes les affaires portées devant les tribunaux, dans lesquelles la République sera partie, les *préfets* seront tenus d'adresser au *ministère public* près ces tribunaux des mé-

moires contenant les moyens de défense de la nation. — Art. 2. Le *ministère public* pourra lire à l'audience les mémoires qui lui ont été adressés par les *préfets*, et, soit qu'il les lise ou non, il proposera tels moyens et prendra telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraîtra devoir exiger. Le présent arrêté sera inséré au *Bulletin des lois* (Arrêté du directoire exécutif du 10 thermidor an IV [28 juillet 1796]).

Le conseil d'État..... est d'avis : 1° que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions du gouvernement et que les conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions ; 2° que, conformément à l'article 15 de la loi du 5 novembre 1790, nul ne peut intenter une action contre l'État sans avoir préalablement remis à l'autorité administrative le mémoire mentionné audit article 15, et que ce mémoire doit être adressé non au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statuera dans le délai fixé par la loi [un mois] (Avis du conseil d'État du 28 août 1823).

1047. Une ordonnance royale du 6 mai 1838, faisant application de l'article 12 de cette loi de 1791, qui charge spécialement l'administration des domaines de veiller à la conservation des propriétés de l'État et de prévenir et arrêter les prescriptions et usurpations, décide que l'instruction des actions concernant les propriétés de l'État, et dont l'exercice appartient aux préfets, sera préparée et suivie par les directeurs des domaines dans les départements de concert avec les préfets. Nous reproduisons les principaux articles d'un arrêté en forme de règlement, du ministre des finances, en date du 3 juillet 1834, qui trace les formalités administratives à suivre dans les actions intentées par ou contre le domaine.

Aucune action judiciaire sur une question de propriété domaniale ne sera intentée, au nom de l'État, contre des particuliers, des communes ou des établissements publics, sans qu'au préalable il ait été remis, par le directeur des domaines, au préfet du département où sont situés les biens, un mémoire énonciatif de la demande, avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire sera aussitôt adressée par le préfet aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois. Passé ce délai, il sera statué par le préfet, conformément à l'article 3 ci-après, et lors même que cette réponse ne serait point encore parvenue. Les parties pourront, au besoin, prendre connaissance des pièces de l'affaire existant dans les bureaux de la préfecture, mais sans déplacement (Arrêté du ministre des finances du 3 juillet 1834, art. 1). — Dans le cas où il s'agirait d'une action intentée contre l'État par des particuliers, des communes ou des établissements publics, le mémoire qui aura été remis au préfet, conformément à l'article 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, sera communiqué au directeur des domaines, pour qu'il donne ses observations et fournisse les renseignements qu'il se sera procurés sur l'affaire (art. 2). — Le préfet statuera par forme d'avis sur le mémoire qui lui aura été remis, soit par le directeur des domaines, soit par les parties intéressées, un mois après les communications prescrites aux deux articles précé-

dents. Ces communications seront constatées par la mention qui devra en être faite au secrétariat de la préfecture, sur le registre spécial dont la tenue est ordonnée par l'article 21 du présent règlement (art. 3). — Il sera remis, dans la huitaine, une expédition de l'avis du préfet au directeur des domaines. Ce dernier, dans un semblable délai, la transmettra à son administration, avec les observations dont l'avis lui paraîtra susceptible (art. 4). — Si le préfet a jugé que les droits de l'État sont de nature à prévaloir devant les tribunaux, l'instance judiciaire sera engagée ou soutenue par lui, sans qu'il ait besoin d'attendre l'autorisation du ministre des finances. Il en informera préalablement les parties en leur transmettant une copie de son arrêté. Dans le cas, au contraire, où le préfet aura émis un avis favorable aux adversaires de l'État, il ne pourra leur en donner connaisssànce; mais il en adressera, dans la huitaine une expédition au ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, rendra sa décision pour approuver ou rejeter cet avis (art. 5). — Toutes les fois que les adversaires de l'État se feront représenter à l'audience par des avocats et des avoués et que des plaidoiries devront être prononcées, le préfet pourra, si l'importance ou la nature de la cause l'exige, choisir, sur la présentation du directeur des domaines, un avocat pour développer la demande ou la défense de l'État et répondre aux moyens de ses adversaires. L'avoué qui assistera cet avocat sera également désigné par le préfet, sur la proposition du directeur des domaines (art. 12).

§ III. — Règles relatives a l'ancien domaine de la couronne.

1048. Définition de l'ancienne liste civile et de l'ancienne dotation ou domaine de la couronne; décret de suppression du 6 septembre 1870.
1049. Composition et caractères légaux du domaine de la couronne.
1050. Son inaliénabilité et son imprescriptibilité; conséquences au point de vue des questions de classement domanial.
1051. Droits et obligations qui étaient attribués à la couronne usufruitière des biens du domaine de la couronne.
1052. Exercice des actions par l'administrateur de ce domaine.

1048. Sous tous les régimes monarchiques la législation française a organisé un domaine de la couronne. Dans un sens large, ce mot embrassait l'ensemble des biens et valeurs de toute espèce affectés à la jouissance du chef de l'État; ainsi entendu, il se divisait en deux parties : l'une en numéraire, acquittée par le Trésor public, appelée *liste civile*, et fixée par une loi ou un sénatus-consulte pour toute la durée du règne; l'autre en nature, comprenant des immeubles et des meubles, recevait spécialament le nom de *dotation de la couronne* ou *domaine de la couronne*. Il ne faut pas le confondre avec le *domaine privé* du roi ou de l'empereur, composé des biens qu'il pouvait acquérir à titre onéreux ou gratuit pendant son règne et formant sa fortune, personnelle. Un

décret du gouvernement de la défense nationale, rendu au lendemain de la révolution du 4 septembre 1870, a supprimé le domaine de la couronne ou de la liste civile, comme conséquence du renversement de la monarchie.

Tous les biens, meubles et immeubles, désignés sous le nom de biens de la liste civile, feront retour au domaine de l'État (D. 6 septembre 1870, art. 2).

1049. Aussi les règles relatives au domaine de la couronne sous les régimes monarchiques qui se sont succédé en France depuis le commencement du siècle jusqu'au 4 septembre 1870, n'ont-elles actuellement qu'un intérêt historique; mais, si l'intérêt pratique est nul, il est juridiquement assez grave; et ces règles sont encore de nature à exercer sur le droit domanial [nº 1050] une influence doctrinale assez réelle pour qu'elles soient brièvement rappelées.

Les biens du domaine de la couronne étaient, comme le reconnaît le décret du 6 septembre 1870, ordonnant qu'ils y « feront retour », détachés du domaine de l'État pour recevoir cette affectation spéciale; l'État en restait propriétaire, mais il n'en avait plus la jouissance, attribuée au chef de l'État; celui-ci en était usufruitier; l'État n'était plus que nu propriétaire. Une loi ou un sénatus-consulte spécial fixait la composition du domaine de la couronne pour chaque règne, sauf modifications ultérieures par des actes de même nature. D'après le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, le dernier domaine de la couronne comprenait en immeubles, des palais (Tuileries, Louvre, Élysée, Palais-Royal), des châteaux, maisons, domaines (Versailles, Saint-Cloud, Compiègne, Fontainebleau, Pau, etc.), des manufactures (Sèvres, Gobelins, Beauvais), des bois et forêts (Sénart, Dourdan, Laigue), tous énumérés dans un tableau annexé au sénatus-consulte du 12 décembre 1852. Ce sénatus-consulte avait été modifié à cet égard par celui du 20 juin 1860, qui « *faisait rentrer dans le domaine de l'État* » le bois de Vincennes compris audit tableau.

La dotation mobilière comprenait (art. 4) les diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées et autres monuments des arts contenus dans l'hôtel du Garde-Meuble et dans les divers palais et établissements de l'État. Il était dressé, en vertu de l'article 5, un état et des plans des immeubles, un inventaire descriptif de tous les meubles, avec estimation de ceux susceptibles de se détériorer par l'usage; des doubles de ces actes étaient déposés dans les archives du Sénat.

1050. Par suite de leur affectation spéciale et pour augmenter

les garanties de l'État nu propriétaire, les biens du domaine de la couronne étaient soumis au principe de mainmorte dans toutes ses conséquences, par l'article 7 du sénatus-consulte de 1852, conforme aux textes correspondants des régimes monarchiques antérieurs. Le grave intérêt juridique de ces dispositions [1] n'est pas purement historique. Ces textes servent, en effet, à démontrer que les palais, châteaux, musées, ci-dessus énumérés, ne sont pas par eux-mêmes inaliénables et imprescriptibles, puisque tous les textes constitutifs du domaine de la couronne avaient été nécessaires pour leur imprimer ce caractère. Dans le même ordre d'idées, le décret du 6 septembre 1870 prouve que ces immeubles font partie du domaine privé de l'État et non du domaine public.

1051. Les droits et obligations de la couronne sur les biens du domaine de la couronne étaient ceux d'un usufruitier, sauf les exceptions établies par la loi ou le sénatus-consulte, dans les textes ci-dessous [2] qui donnaient lieu à une comparaison intéressante

[1] Les biens meubles et immeubles de la couronne sont inaliénables et imprescriptibles ; ils ne peuvent être donnés, vendus, engagés, ni grevés d'hypothèques ; néanmoins, les objets inventoriés avec estimation, aux termes de l'article 5, peuvent être aliénés moyennant remplacement (Sénatus-consulte du 12 décembre 1852, art. 7). — L'échange des biens composant la dotation de la couronne ne peut être autorisé que par un sénatus-consulte (art. 8). — Les biens de la couronne et le Trésor public ne sont jamais grevés des dettes de l'empereur ou des pensions par lui accordées (art. 9). — Les titres sont exécutoires seulement sur tous les biens meubles ou immeubles composant le domaine privé ; ils ne le sont jamais sur les effets mobiliers renfermés dans les palais, manufactures impériales, ni sur les deniers de la liste civile (art. 23).

[2] La durée des baux, à moins qu'un sénatus-consulte ne l'autorise, ne peut pas excéder vingt et un ans (*neuf ans pour l'usufruitier*, Code civ., art. 595); ils ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 10). — L'empereur peut faire aux palais, bâtiments et domaines de la couronne tous les changements, additions et démolitions (*contra*, art. 578 C. civ.) qu'il juge utiles à leur conservation ou à leur embellissement (art. 13). — L'entretien et les réparations de toute nature (*contra*, art. 605 C. civ.) de meubles et immeubles de la couronne sont à la charge de la liste civile (art. 14). — Ne sont pas compris dans l'entretien et les dépenses de toute nature mis à la charge de la liste civile, les grands travaux de reconstruction (*sic*, art. 607 C. civ.) que, par suite de force majeure, d'accidents fortuits ou d'un état reconnu de vétusté, il serait nécessaire d'exécuter dans les bâtiments dépendants de la dotation immobilière de la couronne (Sénatus-consulte du 20 juin 1860, article unique). — L'empereur est affranchi (*contra*, art. 601 C. civ.) de l'obligation de fournir caution (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 15).

entre ces lois administratives et les dispositions du droit civil en matière d'usufruit.

1052. Le domaine de la couronne était représenté dans les affaires et les procès, par l'*administrateur du domaine de la couronne*, sans l'intervention du ministre des finances ; un sénatus-consulte interprétatif avait été nécessaire pour fixer ce point que des arrêts judiciaires avaient précédemment jugé en sens contraire. C'était le même fonctionnaire qui exerçait les actions relatives au domaine privé de l'empereur ou du roi, réalisant l'application de l'ancienne maxime : *nul en France ne plaide par procureur* HORMIS LE ROI ; l'administrateur de la liste civile plaidait en effet pour le domaine privé du roi ou de l'empereur, sans que celui-ci figurât dans les actes, même comme mandant.

Cette situation résultait des textes indiqués ci dessous en note [1].

SECTION III. — De l'État débiteur.

1053. Classification des dettes de l'État ; division de la section en deux paragraphes.

1053. L'État a des dettes diverses par leur origine, par leurs conditions d'existence et de remboursement, et par les règles propres à chacune d'elles. On les divise en cinq classes, sous les noms de : 1° *dettes courantes* ou *ordinaires de l'État* ; 2° *dette flottante* ; 3° *obligations du Trésor* ; 4° *dette fondée* ; 5° *dette viagère*. Les

[1] Les actions concernant la dotation de la couronne et le domaine privé sont dirigées par ou contre l'administrateur de ce domaine ; les unes et les autres sont d'ailleurs instruites et jugées dans les formes ordinaires, sauf la présente dérogation à l'article 69 § 4 du Code de procédure civile (Sén.-cons. du 12 décembre 1852, art. 22). — L'administrateur de la dotation de la couronne a seul qualité pour procéder en justice, soit en demandant, soit en défendant, dans les instances relatives à la propriété des biens faisant partie de cette dotation ou du domaine privé. Il a seul qualité pour préparer et consentir les actes relatifs aux échanges du domaine de la couronne et tous autres actes conformes aux prescriptions du sénatus-consulte du 12 décembre 1852. Il a pareillement qualité, dans les cas prévus par les articles 13 et 26 de la loi du 3 mai 1841, pour consentir seul les expropriations, et recevoir les indemnités sous la condition de faire emploi desdites indemnités, soit en immeubles, soit en rentes sur l'État, sans toutefois que le débiteur soit tenu d'en surveiller l'emploi (Sénatus-consulte du 23 avril 1856, *interprétatif de l'article 22 du sénatus-consulte du 22 décembre 1852*).

trois dernières et certains éléments de la seconde reçoivent le nom générique de *dette inscrite*, parce que c'est leur inscription sur les divers *grands livres de la dette publique* qui forme le titre des créanciers de l'État.

Dans un premier paragraphe, nous traiterons des dettes courantes ou ordinaires, de la dette flottante, des obligations du Trésor, et de la dette fondée ou perpétuelle; un second paragraphe, consacré à la dette viagère, comprendra la législation sur les pensions de retraite.

§ Ier. — Dettes courantes, dette flottante, obligations du Trésor, et dette fondée.

1054. Dettes courantes ou ordinaires de l'État; opérations préalables au paiement.
1055. 1° Déclaration des dettes à la charge de l'État.
1056. Compétence administrative pour déclarer l'État débiteur; controverse.
1057. Loi spéciale relative à la responsabilité de l'administration des postes.
1058. Questions relatives à l'administration des lignes télégraphiques.
1059. Décisions du nouveau tribunal des conflits conformes à la jurisprudence du conseil d'État.
1060. Formule du système; distinction entre la responsabilité de l'État et celle de ses agents.
1061. 2° Liquidation.
1062. 3° Déchéance.
1063. 4° De l'ordonnancement, et 5° du paiement.
1064. Dette flottante.
1065. Bons du Trésor; dépôts aux caisses d'épargne.
1066. Cautionnements.
1067. Obligations du Trésor, dites obligations trentenaires.
1068. Obligations de l'emprunt dit *Morgan*, converties ou remboursées.
1069. Bons de liquidation émis au profit des victimes de la guerre.
1070. Dette fondée ou consolidée : rentes sur l'État 3 %, 4 %, 4 1/2 %, 5 %.
1071. Création du 3 % amortissable par la loi du 11 juin 1878.
1072. Du droit de remboursement de l'État; des conversions et de l'unification de la dette.
1073. Rétablissement du fonds 5 % en 1871 et 1872, pour le paiement de l'indemnité de guerre; charges financières résultant des événements de 1870-1871; état de la dette publique en 1881.
1074. Des emprunts par voie de souscription publique et leurs résultats.
1075. Caisse d'amortissement; illusions et suppression de l'amortissement; abrogation de la loi du 11 juillet 1866 par celle du 16 septembre 1871.
1076. Avantages assurés par la loi aux titres de rentes sur l'État.
1077. Déchéance applicable aux arrérages.

1054. Chaque branche des services publics, l'entretien des forces

de terre et de mer, l'obligation de pourvoir à toutes les fonctions publiques, l'exécution des travaux publics, des marchés de fournitures, etc., sont pour l'État autant de causes productives ou occasionnelles d'engagements dont l'effet est de le constituer débiteur vis-à-vis de particuliers et de donner contre lui ouverture à une action en reconnaissance et en remboursement de créance : ce sont les dettes ordinaires ou dettes courantes de l'État. Chaque créancier, au lieu d'obtenir directement ce qui lui est dû, est assujetti par les règles nécessaires de la comptabilité publique, à trois opérations préalables : la *déclaration* de la dette à la charge de l'État, sa *liquidation* et son *ordonnancement*, et en outre à l'obligation d'éviter les délais de *déchéance*. Le *paiement* ne peut que suivre les trois opérations indiquées.

Nous allons traiter successivement 1° de la déclaration, 2° de la liquidation, 3° de la déchéance qui entraîne la perte du droit, 4° de l'ordonnancement, et 5° du paiement.

1055. 1° *Déclaration*. — Si, parmi les dettes de l'État, il en est un grand nombre dont l'existence est certaine, dont le chiffre est établi d'avance, et dont le paiement ne peut donner lieu à aucune difficulté, telles que les traitements des fonctionnaires et la solde de l'armée, ordonnancés par les ministres et perçus par les créanciers à des époques fixes, il est au contraire d'autres dettes de l'État qui sont indéterminées quant à leur chiffre, comme celles résultant des marchés de travaux publics et de fournitures, ou contestées et douteuses au point de vue de leur existence même, comme celles relatives aux indemnités et dommages-intérêts réclamés contre l'État. La *déclaration* de la dette à la charge de l'État est, pour le créancier, la création du titre qui lui manque ; elle peut résulter soit d'un acte contractuel passé entre l'État et lui, soit de décisions d'autorités administratives, soit de jugements émanés des tribunaux judiciaires.

1056. S'il est universellement admis que l'État, pour ses propriétés, est justiciable des tribunaux judiciaires, sauf les affaires pour lesquelles un texte exprès en a ordonné autrement [n° 245], il n'en est pas ainsi du point de savoir si l'État, poursuivi comme débiteur en déclaration de créance, à l'occasion des actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir, est également justiciable de ces tribunaux dans les cas où les textes n'ont prononcé aucune attribution de

compétence. La question est controversée, et présente trois systèmes. — Le premier, consacré par la jurisprudence de la cour de cassation, se prononce dans le sens de la compétence judiciaire d'une manière absolue, et l'applique aux actions en responsabilité dirigées contre l'État en vertu des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil (30 janvier 1833, 22 janvier 1835, 29 février 1836, 1er avril 1845, 19 décembre 1854). — Le second système, qui a pour lui l'autorité de savants auteurs, repose sur la distinction, ci-dessus indiquée [n° 905], entre l'État puissance publique et l'État personne privée. Dans le premier cas, il attribue la compétence à l'autorité administrative par respect pour le principe de son indépendance; dans le deuxième, il considère que ce principe est désintéressé, et laisse à l'autorité judiciaire la connaissance du litige. — Enfin, le troisième système, qui nous semble préférable, considère cette distinction comme plus spécieuse que réelle, et maintient l'attribution de compétence à l'autorité administrative chaque fois qu'un texte ne prescrit pas le contraire.

L'idée dominante dans la jurisprudence du conseil d'État, attestée notamment par des arrêts des 29 mars 1853 et 6 décembre 1855 (*Rotschild*), a toujours été conforme à ce troisième système; d'autres arrêts semblaient permettre toutefois aux partisans de la distinction qui sert de base à la seconde opinion, d'indiquer cette jurisprudence comme n'y étant pas actuellement contraire; mais par l'importante décision d'un décret sur conflit, en date du 1er juin 1861 (*Baudry*), le conseil d'État a confirmé énergiquement ce troisième système. Cet arrêt décide « qu'il n'appartient pas aux tribunaux de connaître de l'action intentée par un particulier contre le ministre de la guerre pour faire déclarer l'État responsable, par application des articles 1382, 1383, 1384 du Code civil, du dommage occasionné par des blessures faites à un cheval attelé à une charrette qui a été renversée par une voiture du train des équipages militaires. La responsabilité qui peut incomber à l'État par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes du Code civil; elle a ses règles spéciales qui ne sont pas les mêmes dans toutes les parties du service public. L'autorité administrative peut seule connaître des actions qui tendent à constituer l'État débiteur, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné ». (*Sic* C. d'Ét. 20 février 1858, *Carcassonne*; 6 août 1861, *Dekeister*; 7 mai 1862, *Vincent*.)

1037. Cette jurisprudence du conseil d'État est en harmonie avec

la tendance du législateur à introduire dans les lois nouvelles des dispositions expresses chaque fois qu'il veut investir l'autorité judiciaire du droit de constituer l'État débiteur. Nous citons une de ces lois en faisant remarquer, 1° qu'elle ne doit pas être étendue, en dehors du cas spécial qu'elle prévoit de pertes de valeurs déclarées, à l'hypothèse non prévue par ce texte de lettre chargée ou recommandée, sans déclaration préalable de valeur (C. d'Ét. 6 août 1861, *Dekeister*; Trib. confl. 4 juillet 1874, *Marchioni*; 5 mai 1875, *Colin*; 18 mars 1876, *Bory*); et 2° qu'elle ne fait pas obstacle à la compétence du tribunal civil pour connaître d'une action dirigée contre un employé des postes, en raison de ses faits personnels appréciés au point de vue du droit commun (Trib. confl. 4 juillet 1874, *Bertrand* c. *Rimbaud*).

L'administration des postes est responsable jusqu'à concurrence de deux mille francs [*voir* n° 1322], et sauf le cas de perte par force majeure, des valeurs insérées dans les lettres et déclarées conformément aux articles 1 et 2 de la présente loi. Elle est déchargée de cette responsabilité par la remise des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu. En cas de contestation, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils (Loi du 4 juin 1859, *sur le transport par la poste des valeurs déclarées*, art. 3).

1058. Cette grave question de compétence s'est aussi présentée à propos d'actions en responsabilité dirigées contre l'État pour défaut ou erreur de transmission de dépêches télégraphiques. Au fond, ces demandes ne sauraient être fondées en présence de l'article 6 de la loi du 29 novembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée, ainsi conçu : « L'État n'est soumis à aucune » responsabilité à raison de la correspondance privée par la voie » télégraphique ». Mais la question de compétence et du pouvoir de reconnaître s'il existe ou non une dette à la charge de l'État, en l'absence d'un texte attributif de juridiction, ne s'en présente pas moins dans ces sortes d'affaires. Le conseil d'État, par arrêt du 6 décembre 1855 (*Gloxin*), avait déjà appliqué à ce cas particulier sa jurisprudence générale. La commission faisant fonction de conseil d'État, par un arrêt du 20 janvier 1871 (*Thomé et Guénot* c. *l'État*), rendu en la même manière, a confirmé et fortement rattaché au principe de la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire cette jurisprudence suivant laquelle il appartient à l'autorité administrative seule, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, de connaître de l'action en indemnité dirigée contre l'État à raison d'une faute imputée à un agent de l'administration dans l'exercice de ses fonctions, dès lors qu'une compétence con-

traire ne résulte d'aucun texte de loi applicable au service public auquel l'agent appartient. Mais s'il s'agissait d'une action en responsabilité exclusivement dirigée contre des employés pour une faute à eux personnelle d'après les principes du droit commun et sans que la responsabilité de l'État fût engagée, il en serait autrement; le droit commun reprendrait son empire (trib. de Nevers, 11 mars 1873, et Trib. des conflits, 7 juin 1873, *Cognant et Cliquet c. Godard*).

1059. Le nouveau tribunal des conflits a été plusieurs fois appelé à se prononcer sur cette grave question de compétence, et il a confirmé la jurisprudence du conseil d'État en se fondant, comme le faisait déjà le conseil d'État dans ses dernières décisions, sur le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, et les lois qui le consacrent [nos 649 à 696].

En raison de la très-grande importance de ces décisions du nouveau tribunal des conflits et de la théorie juridique qu'elles consacrent, nous reproduisons en note les trois premières décisions par lesquelles il a affirmé sur ce point sa jurisprudence; la première par extraits seulement, en raison de son étendue et de son extrême complication, 8 février 1873 (*Bransiet, Dugave, Vassel, et autres, le département du Rhône, et l'État français*[1]); la seconde du

[1] 1re affaire : — Considérant que le jugement du tribunal civil de Lyon du 19 juin 1872 pose en thèse, dans ses motifs, que « toutes les difficultés et » tous les litiges entre les particuliers et l'État, naissant de l'application de la » responsabilité civile, sont de la compétence des tribunaux civils, à moins » qu'un texte formel n'en ait attribué la connaissance à d'autres juges »; mais que, si cette doctrine peut être vraie quand il s'agit de litiges dans lesquels l'État représente le domaine privé de la nation, elle ne saurait être étendue à ceux dans lesquels il est le représentant de l'autorité sociale, chargée de pourvoir aux intérêts généraux et d'assurer les services publics; considérant que l'article 1384 du Code civil a pour objet de régler la responsabilité dont les particuliers peuvent être tenus à l'occasion des personnes qui sont placées sous leur autorité ou leur surveillance; que ses dispositions sont de droit privé et ne déterminent ni les rapports de l'État avec les fonctionnaires publics, les agents et les employés administratifs, ni les conséquences juridiques que ces rapports peuvent produire entre les tiers et l'État;.... considérant que le choix et la nomination des fonctionnaires publics, des agents administratifs et des employés, sont réglés par des lois spéciales, par des règlements ou des arrêtés qui se rattachent à l'organisation politique et administrative du pays, et qu'on ne saurait assimiler, d'une manière absolue, ce choix et ces nominations aux contrats qui interviennent entre les maîtres et leurs domestiques ou entre les commettants et leurs commis; que ce sont aussi des lois spéciales et des règlements administratifs qui déterminent la distribution des pouvoirs et

même jour 8 février 1873 (*Blanco* c. *l'État et trois employés de la manufacture des tabacs de Bordeaux*[1]), également par extraits; et la troisième du 25 février 1873 (*Masson et chemin de fer de Lyon* c. *l'État*[2]) intégralement; une autre décision conforme a été

des attributions, l'organisation et la répartition des services, la hiérarchie, le contrôle et la surveillance des fonctionnaires, des agents ou des employés, et que, pour reconnaître dans quels cas l'État peut être déclaré responsable et quelle est la mesure de sa responsabilité, il y a lieu d'interpréter et d'appliquer, en les conciliant avec les principes généraux du droit, ces lois ou ces règlements, et de contrôler, au point de vue de la responsabilité générale de la nation, les actes des autorités diverses sous la direction desquelles les services publics sont placés; qu'il suit de là et qu'il résulte des lois susvisées qui ont établi la séparation des pouvoirs, que les tribunaux civils n'ont compétence pour connaître des actions en responsabilité formées contre l'État à l'occasion des délits, des fautes ou des négligences des fonctionnaires publics, des agents ou des employés administratifs, que dans les cas où la connaissance de ces actions leur est attribuée par une disposition particulière de la loi; considérant que le tribunal de Lyon s'est à tort déclaré régulièrement saisi tant des actions récursoires contre l'État, de la commune ou des habitants de Calluire, de Vassel et autres, que de la demande en responsabilité formée par les propriétaires eux-mêmes contre l'État;....

[1] 2e affaire. — Considérant que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet du département de la Gironde, représentant l'État, a pour objet de faire déclarer l'État civilement responsable, par application des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs; considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés; que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître..... (Un arrêt du conseil d'État du 8 mai 1874 alloue dans l'affaire une indemnité annuelle et viagère de 500 francs).

[2] 3e affaire. — « Le tribunal des conflits....., vu la loi des 16-24 août 1790, titre II, art. 13, et la loi du 16 fructidor an III; vu la loi du 24 mai 1872, celle du 4 février 1850, le règlement du 26 octobre 1849, les ordonnances du 1er juin 1828 et du 12 mars 1831; considérant que l'action en garantie intentée par la compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée contre l'État, à la suite de la demande en dommages-intérêts dirigée contre elle par le tuteur des mineurs Masson, est fondée sur ce que, si l'accident dont la mère de ces mineurs a été victime a eu pour cause l'explosion des poudres que la compagnie transportait dans un train de grande vitesse où se trouvaient des voyageurs, ce transport avait eu lieu en vertu de décisions du ministre des travaux publics, et sur les réquisitions de l'autorité militaire, qui avait à s'imputer la négligence de ses agents dans l'emballage et l'arrimage des poudres dont s'agit; considérant que le tribunal de Villefranche, tout en reconnaissant qu'il

rendue le même jour 25 février 1873 entre la même compagnie de chemin de fer et l'État (*affaire Michel*). Depuis, et dans des affaires fort diverses, le tribunal des conflits a également affirmé la compétence de l'autorité administrative pour connaître de l'action dirigée contre l'État comme civilement responsable, au cas de soustractions imputées à des agents de l'administration des postes en dehors du cas spécial prévu par l'article 3 *in fine* de la loi du 4 juin 1859 [n° 1057]; au cas de faute, imputée au commandant d'un navire de l'État, qui aurait eu pour conséquence l'abordage d'un paquebot et la mort de plusieurs passagers [17 janvier 1874, *Ferrandini et Ribetti*); au cas de faute imputée à un préposé des contributions indirectes dans son service (29 mai 1875, *Ramel* c. *directeur général des contributions indirectes*).

1060. Le tribunal des conflits maintient aussi dans ces décisions la distinction déjà signalée et faite par lui en ce qui concerne les agents de l'administration des postes et des lignes télégraphiques [n°s 1057 et 1058); responsabilité des agents devant l'autorité judiciaire lorsqu'elle n'engage que leurs faits personnels et non les

ne pouvait, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, contrôler ou apprécier la régularité des décisions et réquisitions précitées, s'est néanmoins déclaré compétent pour statuer sur la demande de la compagnie, parce que, suivant lui, il s'agissait uniquement d'apprécier, dans les cas prévus par les articles 1382 et suivants du Code civil, les faits résultant des ordres donnés par l'administration, et les conséquences dommageables pour les tiers des faits de ses agents, et que la responsabilité créée par ces articles s'applique à tous les faits qui y sont prévus, de quelque personne qu'ils émanent; mais considérant que les moyens sur lesquels se fonde l'action de la compagnie contre l'État sont intimement liés les uns aux autres; que, pour apprécier les conséquences des faits de négligence ou d'imprudence que la compagnie impute aux agents de l'État, il est nécessaire d'examiner, soit les décisions du ministre des travaux publics, soit les conditions dans lesquelles ont été prises les réquisitions de l'autorité militaire pour le transport des poudres; d'où il suit que la demande en garantie formée par la compagnie ne peut être jugée que par l'autorité administrative, seule compétente en vertu des lois ci-dessus visées pour apprécier la régularité et les effets de la décision du ministre des travaux publics, et de la réquisition faite par le commandant de l'artillerie de Bordeaux; décide : — Art. 1. L'arrêté de conflit pris par le préfet du département du Rhône dans l'instance pendante entre la compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée et l'État est confirmé.— Art. 2. Sont considérés comme non avenus l'exploit introductif de l'instance en garantie dirigée par la compagnie contre l'État, les conclusions de ladite compagnie, et le jugement du tribunal de Villefranche en date du 29 août 1872, en tant qu'il statue sur ladite instance. »

ordres à eux donnés et le service public; responsabilité de l'État devant l'autorité administrative seule lorsqu'il s'agit de le faire déclarer civilement responsable des agents des services publics.

Dans cet ordre d'idées, une décision du tribunal des conflits du 31 juillet 1875 a annulé le conflit élevé sur l'appel d'un jugement du tribunal de police correctionnel d'Arras condamnant, avec l'entrepreneur et son préposé, les fonctionnaires des ponts et chaussées (ingénieur, conducteur et surveillant) comme coupables d'homicide par imprudence par suite de la chute d'un pont pour vice de construction.

Par suite de la suppression de la garantie administrative [n°s 679 à 696], les agents de l'État, lorsque l'État n'est pas engagé, sont judiciables du droit commun; l'État seul est protégé par le principe subsistant de la séparation des deux autorités; et il en est ainsi parce que la responsabilité qui peut incomber à l'État à raison d'un dommage causé à des particuliers par le fait d'une personne concourant à l'exécution d'un service public n'est pas régie par les principes établis par le Code civil pour les rapports de particulier à particulier; qu'elle a ses règles spéciales, qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés; qu'ainsi, les tribunaux civils ne peuvent en connaître que dans les cas où la connaissance leur en aurait été spécialement attribuée par une loi.

1061. 2° *Liquidation.* — Nulle dette de l'État ne peut être ordonnancée et payée sans avoir été préalablement *liquidée* par le ministre compétent. La liquidation forme une garantie spéciale exigée par les lois qui régissent la comptabilité publique, pour que les caisses de l'État ne soient ouvertes qu'à des créanciers véritables et prévenir les abus et malversations. Elle consiste dans la vérification du titre, du chiffre de la créance et de l'exécution des lois de déchéance. Nous avons examiné [n°s 434 et 433] la question controversée, consistant à savoir si les ministres accomplissent leur mission de liquidateurs de la dette publique en qualité de juges ou en qualité d'administrateurs.

Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 62). — Les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves de droits acquis aux créanciers de l'État, et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de chaque service (art. 63).

1062. 3° La *déchéance* est la prescription libératoire du droit civil

appliquée par le droit administratif aux dettes de l'État [nº 1077], et non à celle des départements et des communes [nº 1477], et obligeant les créanciers de celui-ci à présenter et soutenir leurs réclamations dans un certain délai; elle forme un moyen énergique de presser la liquidation de l'arriéré, c'est-à-dire de ce qui est dû sur des exercices antérieurs. Les lois relatives à l'arriéré de l'an V, à l'arriéré de l'an IX, à celui de 1816, n'ont plus, depuis l'année 1834, qu'un intérêt purement historique; mais les ministres liquidateurs, à l'exclusion des conseils de préfecture (C. d'Ét. 28 mai 1862), ont toujours à faire l'application de la déchéance permanente imposée par la loi du 29 janvier 1831.

Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par des lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de *cinq années*, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de *six années* pour les créanciers résidant hors du territoire européen (Loi du 29 janvier 1831, art. 9 § 1). — Les dispositions de l'article précédent ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le conseil d'État. Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministre compétent un bulletin énonçant la date de la demande et les pièces produites à l'appui (art. 10).

1063. 4º *Ordonnancement* et 5º *paiement*. — En traitant de la juridiction de la cour des comptes, nous avons été déjà conduit à dire [nºˢ 454 et 457] comment et par qui les dépenses devaient être ordonnancées avant que les fonds puissent être payés aux parties prenantes par les comptables à la dépense. Nous renvoyons à ces explications, qu'il suffira de rapprocher des textes qui suivent, contenant les principales règles en vertu desquelles les dépenses publiques doivent être justifiées, et formant, sauf les deux premières, les articles 82 à 93 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Aucun paiement ne peut être effectué qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. Toutefois, pour les services régis par *économie*, c'est-à-dire confiés à des agents intermédiaires, des avances peuvent être faites exceptionnellement aux agents de ces services, aux conditions et dans les limites prévues par l'article 94 du présent décret (Décret du 31 mai 1862, art. 10). — Toute ordonnance ou tout mandat énonce l'exercice, le crédit, ainsi que les chapitres, et, s'il y a lieu, les articles auxquels la dépense s'applique (art. 11). — Chapitre VII. *Ordonnancement des dépenses*. Article 82. Aucune dépense faite pour le compte de l'État ne peut être acquittée

si elle n'a pas été préalablement ordonnancée directement par le ministre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles. — 83. Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert, et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds. — 84. Les ordonnances des ministres se divisent en ordonnances de paiement et en ordonnances de délégation. Les ordonnances de paiement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres, au profit ou au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'État. Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit, par des mandats de paiement, au nom d'un ou de plusieurs créanciers. — 85. Les ministres des divers départements joignent aux ordonnances directes qu'ils délivrent les pièces justificatives des créances ordonnancées sur le Trésor, et les ordonnateurs secondaires les annexent aux bordereaux d'émission de mandats qu'ils adressent aux payeurs. Ces pièces sont retenues par les payeurs, qui doivent procéder immédiatement à leur vérification, et en suivre, lorsqu'il y a lieu, la régularisation près des ordonnateurs. Lorsque les mandats sont payables hors de la résidence du payeur, ces mandats doivent lui être communiqués par les ordonnateurs secondaires, avec les bordereaux d'émission et les pièces justificatives, pour qu'il y appose son visa.— 86. Les ordonnateurs demeurent chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droits des extraits d'ordonnances ou lettres d'avis en tenant lieu, et des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor. — 87. Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement justifiée. — 89. Toutes les dispositions relatives aux ordonnances de paiement sont applicables aux mandats des ordonnateurs secondaires. — Chapitre VIII. *Paiement des dépenses.* § 1. *Paiement aux créanciers de l'État.* Article 90. Le ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur. — 91. Les payeurs ne peuvent suspendre un paiement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites ou dans les cas spécifiés au dernier paragraphe du présent article. Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de noms, de service ou de sommes portées dans l'ordonnance ou le mandat ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des pièces justificatives y annexées, ou lorsque ces pièces ne sont pas conformes aux règlements. En cas de refus de paiement, le payeur est tenu d'en remettre immédiatement la déclaration écrite et motivée au porteur de l'ordonnance ou du mandat, et il en adresse copie le jour même au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, l'ordonnateur requiert par écrit, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement, le payeur y procède sans autre délai, et il annexe à l'ordonnance ou au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des finances. S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eût disponibilité de crédit chez le payeur ou justification du service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, le comptable, avant d'y obtempérer, devrait

en référer au ministre des finances, qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la dépense. — 92. Dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministres de la guerre et de la marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit. Ces mandats, comme ceux dont il est question au troisième alinéa de l'article 91, sont accompagnés de l'acte de réquisition, lequel doit être produit à la cour des comptes. — 93. Les dispositions particulières que peut nécessiter le service des armées actives sur le pied de guerre sont déterminées par des règlements spéciaux.

1064. La *dette flottante* est ainsi nommée, parce que les engagements pécuniaires de l'État qu'elle comprend sont à échéances variables, de sorte qu'ils forment un fonds incessamment mobile quant à sa quotité et son exigibilité. Les principales sources de la dette flottante sont : les *bons du Trésor*, les *dépôts aux caisses d'épargne*, les *fonds de cautionnements*.

1065. Les *bons du Trésor* sont des effets publics que le ministre des finances est autorisé à émettre par la loi du budget, qui, chaque année, fixe la somme que les bons en circulation ne peuvent dépasser. Lorsqu'ils se multiplient d'une manière exéagérée, leur nombre trop considérable aboutit, sinon à un emprunt où à une augmentation d'impôts, du moins à la *consolidation*, c'est-à-dire à la conversion en rentes des bons du Trésor, ce qui est la transformation de la dette flottante en dette fondée ou consolidée. Les bons du Trésor portent l'intérêt stipulé, et sont remboursables aux époques fixées ; ils constituent des emprunts à court terme.

Les *dépôts aux caisses d'épargne* sont régis par diverses lois qui les limitent ; les dernières sont celles du 30 juin 1851 et du 7 mai 1853. Une instruction du ministre des finances et du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics du 4 juin 1857, contient une codification complète des règles relatives à la surveillance, la gestion et la comptabilité des caisses d'épargne, qui constituent des établissements d'utilité publique [*voir* nos 1581 et suivants].

1066. Les *cautionnements* en numéraire que certains fonctionnaires, comptables, officiers ministériels, etc., sont tenus de verser dans les caisses de l'État, appartiennent à la dette flottante, parce qu'ils sont exigibles à échéances variables ; mais, par leur mode de constatation sur les livres du Trésor, ils font partie de la dette inscrite. Les fonds déposés à ce titre produisent un intérêt de 3 %, à

échéance du 1[er] janvier de chaque année, acquitté par les payeurs, d'après les ordonnances du ministre des finances. Ces intérêts sont soumis à la prescription ou déchéance de cinq ans, mais le capital est imprescriptible par l'État, dépositaire nécessaire. Le remboursement est également effectué sur les ordres de paiement du ministre des finances, après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII (15 janvier 1805) concernant les mesures relatives au remboursement du cautionnement fourni par les agents de change, courtiers, etc., et par le décret du 18 septembre 1806 sur le mode de remboursement des cautionnements des titulaires décédés ou interdits [*voir* n° 1076 10°].

1067. Les *obligations du Trésor* forment parmi les dettes de l'État une classe à part d'origine récente; comme la dette flottante, elles sont remboursables à échéances variables. Ce remboursement doit s'opérer par voie de tirage au sort, dans l'espace de trente ans à partir de 1860, ce qui leur fait donner à la Bourse et dans la presse financière la dénomination d'*obligations trentenaires*. Comme la dette fondée, elles sont inscrites au grand-livre de la dette publique; elles sont négociables et cotées à la Bourse. Ces obligations sont productives d'un intérêt de 20 francs et remboursables au capital de 500 francs. Cette dette de l'État a pour origine les subventions dues aux compagnies de chemins de fer; c'est afin de les solder que la loi du 23 juin 1857, article 21, a autorisé la création d'obligations qui devaient être reçues, par ces compagnies créancières de l'État, comme argent. En vertu d'un décret du 22 décembre 1858, rendu en exécution de cette loi, un arrêté du ministre des finances du même jour a ordonné une première émission de 200,000 obligations. Un certain nombre ayant été annulé ou remboursé, il n'en restait plus, en juillet 1861, que 196,431 dans les mains des compagnies, ou plutôt dans celles de la caisse des dépôts et consignations qui avait consenti à les prendre des compagnies.

La loi du 29 juin 1861 est venue appliquer en outre le produit des obligations trentenaires non plus aux subventions, mais aux dépenses de construction des chemins de fer non concédés, dont l'État entreprend par lui-même les travaux. Elle a appelé le public à souscrire ces obligations nouvelles comme un emprunt de l'État d'une nature particulière; elle leur a ouvert le marché et la cote de la Bourse, où les négociations ont pu porter indistinctement sur les obligations créées en 1859 et sur celles créées en 1861, formant

un seul et même titre. Le succès de la souscription attestait plutôt le crédit de la France que le mérite de l'institution. Les obligations du Trésor encourent en effet quelques critiques, en ce qu'elles sont une atteinte au principe « qu'un État doit tendre à rendre sa dette uniforme, et ne recourir qu'à un seul et même mode d'emprunt ». Le mode d'emprunt ordinaire par voie de constitutions de rentes sur l'État, dont nous allons parler au numéro suivant, eût été parfaitement justifié par la destination même de ces capitaux aux grands travaux de chemins de fer, dont les avantages seront transmis aux générations à venir, tandis que la charge des obligations trentenaires ne pèse que sur la génération présente. Ce vice du titre nouveau a été reconnu, et les obligations trentenaires du Trésor ont été comprises dans la mesure de conversion facultative en rentes 3 %, due à la loi du 12 février 1862; le rapport du ministre des finances, en date du 9 mars 1862, sur les résultats de la conversion, constate que sur 675,160 obligations existantes, 604,439 ont été converties, ce qui réduisait à 70,721 le chiffre de celles restant en circulation.

1068. De nouvelles *obligations* du Trésor sont encore venues se placer à côté des obligations trentenaires prêtes à disparaître. Pendant l'invasion et le siége de Paris par l'armée allemande, un décret du 26 octobre 1870 de la délégation à Tours du gouvernement de la Défense nationale avait autorisé le ministre des finances à émettre un emprunt de 250 millions, par voie de souscription publique, en obligations remboursables en trente-quatre années. C'était un retour, avec une légère différence de quatre années dans la date du remboursement, aux obligations trentenaires. Le service de ces obligations de l'emprunt de 250 millions avait été placé par l'assemblée nationale dans les lois du budget, immédiatement après le service des obligations trentenaires. Mais, sur une intelligente initiative, une loi du 31 mai 1875 a autorisé le ministre des finances à opérer ou la conversion de cet emprunt, dit *emprunt Morgan*, en rentes 3 %, ou le remboursement, au gré des porteurs.

1069. Les *bons de liquidation* créés au profit des victimes de la guerre, par les lois de dédommagements [nos 383 et 384] du 6 septembre 1871, du 15 avril 1873 (art. 9) et du 28 juillet 1874 (art. 7, 8 et 9), occupent dans les charges de l'État une place analogue à celle des obligations trentenaires. Aux termes de cette dernière loi,

ils sont au porteur, de 500 fr. chacun, portant 25 fr. d'intérêt, et remboursables au pair en vingt-cinq ans à partir du 1er janvier 1875. Il faut signaler particulièrement, dans cette dernière loi, la disposition exceptionnelle qui suit :

Le montant de ces bons sera affecté au paiement des dédommagements de tous les préjudices, de quelque nature qu'ils soient, dont la réparation a été ou pourrait être demandée devant les tribunaux civils ou administratifs, ou qui feront l'objet des demandes adressées à la commission constituée par l'article 3 de la présente loi (L. 28 juillet 1874, art. 8 § 2).

1070. La *dette fondée* ou *dette consolidée* se compose d'emprunts successifs faits par l'État pour prix desquels il a constitué des rentes, dites *rentes sur l'État.* Cette partie de la dette publique tire son nom de ce que, le capital n'étant exigible à aucune époque, elle forme un fonds permanent et d'une durée indéfinie. Ces rentes sont appelées *perpétuelles*, par antithèse aux pensions de retraite qui forment des *rentes viagères.* Sous le nom de grand-livre de la dette publique inscrite, un registre réunit et constate toutes les rentes sur l'État, et forme le titre unique et fondamental de tous les crédi-rentiers, prêteurs de l'État, à qui sont délivrés des extraits d'inscription au grand-livre nominatifs ou au porteur. Tout emprunt de l'État ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi, par application du principe qui place le vote des dépenses et de l'impôt dans les attributions du pouvoir législatif [nos 566 à 579].

Les rentes sur l'État formaient depuis 1862 trois fonds différents : le 3 %, le 4 %, le 4 1/2 % qui, avant 1852, était le 5 % et dont la disparition, qui paraissait prochaine, ainsi que celle du 4 %, était commandée par le principe de l'uniformité de la dette; mais les événements ont ramené en 1871, comme il sera dit plus loin [no 1072], un nouveau 5 %. Une cinquième sorte de rentes sur l'État, le 3 % amortissable, a été créée en 1878 pour l'exécution du vaste programme de travaux publics arrêté à cette époque [no 947 *bis*] et dont l'exécution a commencé en 1879.

1071. La création de ce nouveau fonds d'État est l'œuvre de la loi du 11 juin 1878 *relative au 3 % amortissable,* portant 1° création de la dette amortissable par annuités (en 75 ans), 2° ouverture au ministre des travaux publics d'un crédit de 331,000,000 de francs pour le rachat des chemins de fer (Loi du 18 mai 1878 portant incorporation de divers chemins de fer d'intérêt local dans le réseau d'intérêt général, et approbation de conventions passées entre le ministre des travaux publics et diverses compagnies de che-

mins de fer [n° 947]) ; 3° autorisation pour le ministre des finances d'émettre, pour la même somme (331 millions) de rentes 3 % amortissables, et de convertir en rentes 3 % amortissables les obligations pour travaux publics dont l'émission a été autorisée par la loi du 29 décembre 1876.

1072. Si les rentiers ou prêteurs de l'État n'ont pas le droit, tant que les arrérages leur sont servis, d'exiger le remboursement de leur capital, l'État a le droit de l'imposer conformément au droit commun, qui permet toujours au débiteur de se libérer ; il a, par suite, le droit d'offrir à ses créanciers le choix entre le paiement du capital ou l'acceptation de conditions nouvelles dans le taux des intérêts. La question fut longtemps et vainement discutée dans la presse et dans les luttes gouvernementales au sein des Chambres ; elle était encore agitée sans résultats, lorsqu'une volonté puissante et hardie sut placer le succès à côté du droit par le célèbre décret de *conversion* du 14 mars 1852, qui offrait aux créanciers de l'État l'option entre le remboursement du capital et la réduction de la rente 5 % en 4 1/2 %, avec interdiction pour l'État d'exercer pendant un délai de dix années son droit d'offrir le remboursement. — Cette période de garantie expirait le 14 mars 1862, et une nouvelle conversion, que ce terme faisait prévoir, fut offerte aux porteurs de rentes 4 1/2 % et 4 % par la loi du 12 février 1862. La conversion de 1852 était *obligatoire*, en ce sens que le public devait opter entre le remboursement ou la conversion ; celle de 1862 fut *facultative*, en ce sens que, l'État n'offrant pas le remboursement du capital, le crédi-rentier pouvait librement choisir entre la conservation de son titre primitif, ou sa conversion en rente 3 %, sous l'obligation de payer une soulte représentative de la différence existant entre le taux des deux valeurs. On a reproché, non sans raison, à la conversion de 1862 d'avoir été beaucoup moins conforme aux principes que celle de 1852, et d'avoir été l'occasion d'un emprunt déguisé. Mais, d'autre part, cette seconde loi de conversion préparait l'unité des divers éléments de la dette publique, destinés à être tous absorbés dans la rente 3 %. Ce serait en effet améliorer encore le crédit de l'État que de faire disparaître la concurrence préjudiciable qui existe entre ses différents titres. Les résultats de la conversion furent en 1862 : 1° une somme de 131,821,331 fr. de rentes 4 1/2 % présentée à la conversion, de sorte qu'il ne restait plus que 37,450,176 fr. de rentes 4 1/2 % ; 2° une somme de 1,632,614 fr. de rentes 4 % présentée à la conversion, de sorte

qu'il ne restait plus que 446,096 fr. de rentes 4 %. Le succès de ces deux conversions rendait facile dans un avenir prochain, sans les événements qui survinrent, une conversion obligatoire et définitive du solde des rentes 4 1/2 et 4 % et des obligations trentenaires [nº 1067] en rentes 3 %, destinées à être l'unique élément de la dette publique consolidée.

1073. Les désastreux événements des années 1870 et 1871 sont venus donner un démenti à ces prévisions. Les impôts et la dette publique ont été augmentés dans des proportions immenses par suite des charges, s'élevant, d'après l'exposé du ministre des finances du 28 octobre 1873 (*J. off.* 2 nov. 1873), à 9,287,882,000 fr., qu'ont fait peser sur la France la guerre étrangère, l'invasion allemande, l'énorme indemnité de guerre de cinq milliards stipulée par la Prusse, les dépenses de la guerre civile et les dévastations de la Commune de Paris.

Un premier emprunt de 750 millions au début de la guerre, en vertu des lois des 21 juillet et 12 août 1870, avait été fait, suivant le principe ci-dessus posé, en rentes 3 %.

Pendant le siége de Paris et l'invasion allemande, un emprunt, signalé au numéro suivant, fut contracté en obligations par la délégation du gouvernement de la défense nationale.

Après la paix, le gouvernement du président de la République et l'assemblée nationale, appelés à examiner les meilleurs moyens d'assurer la réalisation des milliards exigés pour la rançon de la France, donnèrent la préférence à une émission de rentes 5 % [1], et c'est ainsi que le fonds 5 % a repris une place considérable dans la dette publique de la France.

La loi du 20 juin 1871 a autorisé le ministre des finances à faire inscrire sur le grand-livre de la dette publique et à aliéner, par voie de souscription publique, la somme de rentes 5 % nécessaire pour produire un capital de deux milliards; et la loi du 15 juillet 1872 a autorisé dans les mêmes termes l'emprunt national de trois milliards. C'est ainsi que la dette publique consolidée s'est élevée, du chiffre de 347,393,801 fr. de rentes figurant au budget de 1869, à celui de 748,593,642 fr. de rentes inscrites au budget de 1874.

Au budget de l'exercice 1881, le service des arrérages de la dette

[1] *Voir* Liquidation de l'indemnité de guerre et libération du territoire français (Discours de M. Léon Say, président du Sénat); *Bulletin de statistique et de législation comparée*, septembre 1880, p. 160.

publique consolidée figure pour une somme de 743,936,499 fr., ainsi divisée : rentes 5 %, 343,348,602 fr. ; rentes 4 1/2 %, 37,442,486 fr. ; rentes 4 %, 446,096 fr. ; rentes 3 %, 362,699,315 fr.

Si les pouvoirs publics se décidaient à convertir le 5 % en 4 1/2, ainsi que la proposition en a été souvent faite depuis 1877, ils procureraient au Trésor une économie annuelle de 34 millions et demi de francs. Il résulte de ce que nous avons dit au numéro précédent, que la conversion des rentes est le moyen le plus juste et le plus sûr de diminuer la dette publique.

1074. C'est depuis 1852 qu'a été mis en pratique, pour la négociation des emprunts de l'État, le système national des souscriptions publiques, qui associe tous les citoyens à l'action du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, permet à l'État d'obtenir les sommes qui lui sont nécessaires sans subir la loi des banquiers, et offre au public le bénéfice de ce qui formait jadis leur droit de commission. Deux emprunts effectués pendant la guerre de Crimée, l'emprunt de 500 millions autorisé par la loi du 2 mai 1859 pour les besoins de la guerre d'Italie, et qui produisit un chiffre de souscriptions cinq fois supérieur à la somme demandée, l'émission [rappelée au n° 1067] des premières obligations trentenaires du Trésor, ont donné au système nouveau, dès ses premières applications, la consécration du plus éclatant succès. Depuis que les malheurs de la patrie l'ont amenée à emprunter non plus par millions mais par milliards, le système des souscriptions publiques a produit, à l'occasion de l'emprunt de 3 milliards, le résultat inouï de le couvrir plus de douze fois. Même en tenant compte de la part exagérée prise par la spéculation dans ces grandes manifestations publiques, elles prouvent la richesse des ressources financières de la France, et la confiance qu'inspire le crédit de l'État, fondé sur le respect inaltérable des engagements. Elles prouvent aussi que les États, par ce respect des engagements légalement contractés, non-seulement s'évitent l'infamie de la banqueroute ou des mesures qui s'en rapprochent, mais en outre, en fondant leur crédit sur la sécurité, s'assurent, aux heures de l'infortune, les moyens de se relever et de se montrer, par le travail et le crédit, supérieurs aux charges inconnues jusque-là [n° 1072], sous lesquelles l'ennemi de la France espérait écraser notre patrie.

1075. Nous avons indiqué ci-dessus [nos 1072 et 1073 *in fine*] un moyen légitime de réduire le montant de la dette publique. Le

législateur a songé aussi à l'éteindre, conformément à son droit, par l'*amortissement*; il a surtout été, en France, comme en Angleterre qui y a renoncé depuis 1829, une illusion économique et une fiction financière en raison de l'extrême facilité avec laquelle les fonds destinés à amortir la dette de l'État ont presque toujours été détournés de leur destination. Éteindre successivement la dette consolidée, non d'une manière complète, mais proportionnellement aux recettes annuelles dont on peut disposer, tel est le but de l'institution de la *caisse d'amortissement*, chargée de faire, pour le compte et aux frais de l'État, des rachats successifs de rentes, qui dans aucun cas ne doivent être remises en circulation et sont annulées en vertu d'une loi. Cet établissement, qui depuis 1872 n'a qu'une existence nominale, est placé sous la surveillance d'une commission, composée d'un membre pris dans chacune des assemblées politiques et le conseil d'État, d'un président de la cour des comptes, du gouverneur de la Banque de France, du président de la chambre de commerce de Paris et du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. La même commission [nos 1094 à 1100] est chargée de la surveillance de la *caisse des dépôts et consignations*.

Depuis un demi-siècle, de nombreux actes législatifs ont tour à tour établi l'amortissement, modifié et suspendu l'action de cette institution, considérée comme une garantie pour les créanciers de l'État, parce qu'elle a pour but d'opérer la réduction de la dette publique. Une loi du 11 juillet 1866 avait substitué au système d'amortissement des lois du 28 avril 1816 et du 10 juin 1833, qui ne fonctionnait plus depuis déjà longtemps, un système ingénieux, plus simple et ayant principalement pour objet l'inscription au budget, chaque année, comme dépense obligatoire, d'une dotation fixe de l'amortissement. Indépendamment de cette dotation annuelle, la loi du 11 juillet 1866, dont nous avons déjà parlé à ce point de vue, maintenait l'affectation, écrite dans la loi du 25 mars 1817 [n° 1023], des bois de l'État, à la caisse d'amortissement, et y ajoutait celle des chemins de fer ci-dessus expliquée [n° 950]. Un règlement d'administration publique du 22 décembre 1866 réglait l'exécution de cette loi actuellement abrogée. C'est la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871, qui a prononcé cette abrogation dans son article 22; et depuis cette époque, l'amortissement, dont nous avons dit en commençant les illusions, ne fonctionne plus en France, si ce n'est sous forme de remboursement des avances de la Banque en 1870-1871.

La loi du 11 juillet 1866 est abrogée. Les dépenses mises à la charge du budget de l'amortissement par ladite loi et par la loi de finances du 27 juillet 1870 sur le budget de 1871, sont transportées au budget ordinaire du ministère des finances et au budget extraordinaire du ministère des travaux publics. Les ressources attribuées au budget spécial de l'amortissement pour l'exercice 1871 sont également transportées au budget général de l'État (L. 16 septembre 1871, art. 22).

1076. Les avantages particuliers que la loi, dans l'intérêt du crédit de l'État, accorde aux titres de rentes, sont : — 1° le paiement *semestriel* des arrérages pour les rentes 4 1/2 et 4 °/₀ encore subsistantes, et *trimestriel* pour les rentes 3 °/₀ et 5 °/₀ entre les mains du porteur du titre, au Trésor à Paris, aux recettes générales et particulières dans les départements ; — 2° leur insaisissabilité, aux termes de la loi du 8 nivôse an VI, article 4, qui a posé le principe d'une manière absolue, sauf une seule exception au profit de l'État contre les comptables de deniers publics, et de la loi du 22 floréal an VII, article 7, qui n'admet d'opposition au paiement des arrérages que la part du propriétaire de l'inscription : de l'insaisissabilité des rentes sur l'État résulte pour lui l'impossibilité d'opposer la compensation à ses débiteurs porteurs de titres de rentes et venant toucher leurs arrérages (avis de la section des finances du 19 janvier 1864 ; C. d'Ét. 31 mars 1865, *Delafoy*) ; — 3° l'immunité du droit de timbre dont la loi du 5 juin 1850 frappe presque toutes les valeurs de bourse ; — 4° l'immunité du droit de transmission sur les valeurs mobilières, créé par la loi du 23 juin 1857 et augmenté par celle du 29 juin 1872, ainsi que de la taxe de 3 °/₀ sur le revenu des autres valeurs mobilières établie par cette dernière loi [n°ˢ 1300 à 1313] ; — 5° l'option entre des titres de trois formes différentes : titres *nominatifs*, dont les arrérages sont payés sur la présentation du titre ; titres *au porteur*, dont les arrérages se paient sur des coupons détachés du titre ; et titres *mixtes* (D. 18 juin 1864), qui sont nominatifs mais accompagnés de coupons se payant au porteur ; — 6° la disponibilité des rentes qu'assurent la facilité des négociations à la Bourse, par le ministère des agents de change investis du monopole de l'achat et de la vente des effets publics, et les simplifications introduites dans le système des transferts par la loi du 28 floréal an VII, au cas de transmission par succession et donation entre vifs ou testamentaire ; — 7° l'admission des procurations sous seings privés pour faire acheter ou vendre à la Bourse des rentes sur l'État par l'intermédiaire des trésoriers payeurs généraux des finances, tandis que pour toute

autre valeur de bourse la négociation d'un titre nominatif exige une procuration notariée ; — 8° la dispense d'autorisation du conseil de famille, accordée par la loi du 24 mars 1806 aux tuteurs ou curateurs des mineurs ou interdits, pour le transfert des inscriptions de rente de cinquante francs et au dessous, appliquée par un avis du conseil d'État du 11 janvier 1808 à tous les administrateurs comptables et, par suite, aux héritiers bénéficiaires ; — 9° la faculté d'emploi et de remploi en rentes françaises de toute nature des sommes dont l'emploi ou le remploi en immeubles est prescrit ou autorisé soit par une loi, comme dans les cas prévus par les articles 1067 et 1558 du Code civil, soit par un jugement, soit par un contrat ou une disposition à titre gratuit entre vifs ou testamentaire, à moins de clause contraire : dans ce cas, et sur la réquisition des parties, l'immatricule de ces rentes, au grand-livre de la dette publique, en indique l'affectation spéciale (lois de finances du 2 juillet 1862, art. 46, et du 16 septembre 1871, art. 29 § 1); — 10° la faculté de constituer également « en rentes françaises de toute nature les cautionnements qui, aux termes des lois actuellement en vigueur, doivent ou peuvent être constitués, en totalité ou en partie, soit en immeubles, soit en rentes françaises d'une nature spéciale (L. 16 septembre 1871, art. 29 § 2) ».

1077. S'il était sage d'appeler, par tous les avantages ci dessus énumérés, la faveur publique sur les titres de l'État, ce ne pouvait être qu'en couvrant l'État débiteur d'une protection jugée nécessaire entre simples citoyens. Ainsi s'explique la déchéance permanente de cinq ans des arrérages échus, conforme aux dispositions des articles 2277 et 2278 du Code civil, que la loi du 24 août 1793 formule de la manière suivante dans son article 156 : « Dans tous » les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq der» nières années avant le semestre courant ». Nous avons exposé ci-dessus [n° 1062] cette règle générale du droit administratif dont nous indiquons ici l'application relative aux arrérages de la dette publique.

§ II. — Dette viagère ; pensions de retraite.

1078. La dette viagère de l'État diffère des autres parties de la dette publique, en ce que le capital en est définitivement amorti par le décès des créanciers.

Elle se compose : 1° des pensions concédées à titre de récompenses nationales ou d'indemnité, et dont une loi seule peut ordonner l'inscription au grand-livre de la dette publique viagère, à moins d'une délégation législative formelle au pouvoir exécutif; telle était celle contenue dans la loi du 17 juillet 1856, abrogée par la loi du 16 septembre 1871 (art. 25) qui en a respecté les applications légales; depuis cette abrogation, et en vertu du principe général ici posé, diverses lois ont accordé des pensions nationales, telles que la loi du 1er mars 1872 au profit des veuves et orphelins des victimes de l'insurrection de 1871, la loi du 18 juillet 1874 en récompense des services d'un illustre savant, et celles du 20 juin 1878 à des veuves de généraux pour services de guerre; — 2° et principalement des pensions de retraite accordées aux fonctionnaires qui ont cessé dans certaines conditions déterminées le service public qui leur était confié.

La collation des pensions de retraite ne constitue pas une faveur accordée par l'État, mais l'acquittement par lui d'une véritable dette. « Il est juste, disait l'Assemblée constituante dans le préambule de la loi du 22 août 1790, que, dans l'âge des infirmités, la » patrie vienne au secours de celui qui lui a consacré ses talents

» et ses forces ». Il suit de là que le refus de pension ou la mauvaise liquidation de la pension constituent la violation d'un droit et permettent d'attaquer l'arrêté ministériel ou le décret devant le conseil d'État qui peut être saisi du recours sans frais [nos 266, 286, 431 et 433].

1079. Toute liquidation de pension est soumise à la section des finances du conseil d'État et à l'avis du ministre des finances ; elle est préparée par le ministre dans le département duquel le fonctionnaire qui réclame la pension se trouve placé, et concédée par décret inséré au *Bulletin des lois*.

Toute pension à payer sur les fonds généraux de l'État, et faisant partie de la dette publique, est inscrite au livre des pensions; cette inscription, dont extrait est délivré au titulaire, constitue pour lui un titre irrévocable, sauf quatre cas dans lesquels la perte de la pension doit être prononcée, même lorsqu'elle est inscrite : déficit pour cause de détournement, malversations reconnues, démission donnée à prix d'argent, condamnation à une peine afflictive et infamante,

Les pensions ont un caractère alimentaire qui a motivé les règles suivantes, applicables aux pensions de toute nature : 1° paiement des arrérages par trimestre, au porteur, quel qu'il soit, du brevet d'inscription, nanti d'un certificat de vie du pensionnaire; 2° déchéance des pensions rayées des livres du Trésor après trois ans de non-réclamation, sans que leur rétablissement puisse donner lieu à aucun rappel d'arrérages; 3° incessibilité de la pension; 4° son insaisissabilité pour partie variant du cinquième au tiers, selon la nature de la créance ou de la pension ; 5° prohibition du cumul de la pension de retraite avec une autre pension de retraite ou un traitement d'activité, à moins que ce ne soit une pension militaire avec un traitement civil, ou que la pension et le traitement dans un service différent ne dépassent pas quinze cents francs, ou que les deux pensions cumulées n'excèdent pas six mille francs, pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les services qui forment la base de la liquidation ; la prohibition ne s'applique pas si l'allocation constitue une indemnité. Telles sont les règles communes à toutes les pensions.

1080. Sous le rapport des conditions légales du droit, il faut diviser les pensions de retraite en trois catégories : 1° les pensions civiles, régies par la loi du 9 juin 1853, payables sur fonds de re-

tenue; 2° les pensions civiles, liquidées en vertu de la loi des 3-22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806, payables sur fonds généraux; 3° les pensions militaires des armées de terre et de mer.

1081. 1° *Pensions civiles payables sur fonds de retenue.*

Au paiement des pensions civiles par de nombreuses caisses de retraite, soumises à une grande variété de règlements pour chaque catégorie de fonctionnaires et subventionnées par l'État à cause de leur insuffisance, la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles a substitué une législation uniforme Ce régime a pour base la suppression des caisses spéciales de retraite et le paiement de toutes ces pensions sur les fonds du Trésor public, sous la condition de percevoir des retenues sur les traitements. Cette loi très-onéreuse pour l'avenir du Trésor ne fut votée qu'après une grande résistance du Corps législatif et malgré une minorité de 100 opposants à l'article 1er et de 76 à l'ensemble de la loi sur 230 votants. Elle a été suivie d'un décret en date du 9 novembre 1853, portant règlement d'administration publique pour son exécution.

L'article 3 de la loi de 1853 consacre en ces termes la dette de pensions par l'État : « *Les fonctionnaires et employés directement » rétribués par l'État ont droit à pension* ». L'article 4 énumère toutefois comme ayant également droit à pension, quoique non rétribués par l'État, les fonctionnaires de l'enseignement payés en tout ou en partie sur les fonds départementaux ou communaux, tels que les directeurs et professeurs des écoles secondaires de médecine et de pharmacie, ou sur le prix des pensions payées par les élèves des lycées nationaux, et les fonctionnaires ou employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre d'une administration publique, sont rétribués par des compagnies ou des particuliers. L'exposé des motifs fait ressortir ce principe de la loi en disant : « La généralité du droit à pension est ainsi renfermée dans des » bornes précises; la charge imposée à l'État est définie et li» mitée. *Le droit à pension n'appartient qu'aux fonctionnaires qui » reçoivent leur institution de l'État et sont payés par lui.* Cette » règle ne reçoit qu'une seule exception à l'égard de quelques » fonctionnaires qui, quoique institués par l'État ou par ses délé» gués, reçoivent un traitement payé en tout ou en partie sur les » fonds départementaux ou communaux, ou même sur des fonds » particuliers ». Plus loin, l'exposé des motifs constate que le nombre des fonctionnaires auxquels devait s'appliquer la loi était

de 158,227, au traitement de 180 millions, par suite de son extension à 80,750 employés nouveaux recevant 60 millions de traitement. La définition de la loi exclut du droit à pension les ministres du culte; mais, indépendamment des allocations fréquentes de secours dont ils sont l'objet, une loi du 28 juin 1853 a créé une caisse spéciale de retraite en faveur des prêtres âgés ou infirmes.

Le crédit sur lequel les pensions civiles sont payables est formé, d'après la loi du 9 juin 1853, de deux espèces de ressources : 1° une subvention de l'État; 2° le produit des retenues suivantes, fixées par la seconde partie de l'article 3 : retenue de 5 % sur le traitement fixe ou éventuel, mais non sur les frais de bureau ou de tournée; retenue du premier douzième du premier traitement et de toute augmentation de traitement; retenues pour congés, absences ou mesures disciplinaires. C'est pourquoi ces pensions sont parfois appelées *pensions sur fonds de retenue*.

1082. Le fonctionnaire, pour avoir droit à pension, doit remplir deux conditions : avoir soixante ans d'âge et trente ans accomplis de services effectifs rétribués. Ces conditions sont réduites à cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans de service pour les fonctionnaires ayant passé quinze ans dans certains emplois ou grades indiqués dans un tableau annexé à la loi, comme faisant partie du service actif, et qui tous relèvent des administrations financières. L'article 5 ajoute que le titulaire qui est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions est dispensé de la condition d'âge. L'article 11 § 1 fait exception aux deux conditions d'âge et de durée de service : 1° au profit des fonctionnaires mis hors d'état de continuer leur service soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions; 2° au profit de ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer. Le § 2 du même article 11 ajoute deux exceptions moins complètes, en disposant que les fonctionnaires pourront obtenir pension après cinquante ans d'âge et vingt ans de service dans la partie sédentaire, ou quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de service dans la partie active : 1° en cas d'infirmités graves résultant de l'exercice de leurs fonctions et les mettant dans l'impossibilité de les continuer; 2° en cas de suppression de leur emploi.

1083. Lorsque les conditions exigées par la loi sont réunies, le droit à pension n'existe pas seulement pour le fonctionnaire; il s'étend à sa veuve, non séparée de corps sur la demande du mari, lorsque le mariage a été contracté six ans avant la cessation des fonctions; elle reçoit, à titre de réversibilité, une quotité déterminée de la pension accordée à son mari ou une quotité de celle à laquelle il aurait eu droit. Cette quotité est fixée au tiers de la pension que le mari avait obtenue pour ancienneté ou pour infirmités graves survenues dans l'exercice de ses fonctions; elle s'élève aux deux tiers, aux cas de blessure ou d'accident grave prévus par l'article 11 § 1; le minimum de la pension de la veuve est de cent francs, sans que pourtant elle puisse excéder le montant de celle à laquelle le mari aurait eu droit. Enfin, si le fonctionnaire décède en activité, et que sa mort ait été la suite d'un accident grave, sa veuve a droit à une pension, bien qu'au moment de son décès il n'eût aucun droit acquis à la pension; mais il ne suffirait pas, pour qu'il en fût ainsi, que l'affection à laquelle le fonctionnaire a succombé ait pu être le résultat du travail continu et sédentaire auquel ses fonctions l'ont obligé (C. d'Ét. 23 février 1860).

Si la veuve est morte ou vient à mourir postérieurement, la part dont elle aurait profité est distribuée aux enfants, à titre de secours, jusqu'à ce que le plus jeune ait atteint sa majorité, avec réversion des plus âgés sur les plus jeunes, au fur et à mesure que les premiers arrivent à vingt et un ans accomplis (L. 9 juin 1853, art. 13, 14, 15 et 16).

1084. Quant à la fixation du chiffre de la pension de retraite, nous reproduisons la partie de l'exposé des motifs qui indique les bases suivies en 1853, et les textes de cette loi draconienne (dont on attend toujours la modification successivement demandée au sein de toutes les législatures [*voir* n° 1086]) qui déterminent les éléments de la liquidation.

« Une pratique de plus de cinquante ans, porte l'exposé des mo-
» tifs, a consacré quelques données principales dont il ne semble
» pas possible de s'écarter. Ainsi, les pensions viagères que l'État
» doit assurer à ses anciens serviteurs ne peuvent être inférieures
» à la moitié de leur dernier traitement d'activité, sauf la limite
» d'un maximum (6,000 fr.) pour les traitements élevés; le der-
» nier traitement d'activité doit être calculé sur la moyenne du
» traitement reçu pendant les dernières années du service..... »

La pension est basée sur la moyenne des traitements et émoluments de

toute nature soumis à retenues dont l'ayant droit a joui pendant les six dernières années d'exercice. Néanmoins, dans le cas prévu par l'article 4, la moyenne ne pourra excéder celle des traitements et émoluments dont le fonctionnaire aurait joui s'il eût été rétribué par l'État (Loi du 9 juin 1853, art. 6). — La pension est réglée, pour chaque année de services civils, à un soixantième du traitement moyen. Néanmoins, pour vingt-cinq ans de services entièrement rendus dans la partie active, elle est de la moitié du traitement moyen, avec accroissement, pour chaque année de service en sus, d'un cinquantième du traitement; en aucun cas elle ne peut excéder les trois quarts du traitement moyen..... (art. 7). — Les services dans les armées de terre et de mer concourent avec les services civils pour établir le droit à la pension et seront comptés pour leur durée effective, pourvu toutefois que la durée des services civils soit au moins de douze ans dans la partie sédentaire, et de dix ans dans la partie active (art. 8 § 2).

1085. Une loi spéciale du 30 mars 1872, concernant les fonctionnaires et employés civils réformés du 12 février 1871 au 31 décembre 1872 pour cause de suppression d'emploi ou de réorganisation, a dérogé, mais seulement pour les agents se trouvant dans la situation qu'elle détermine (C. d'Ét. 18 juillet 1873, *Chappuis*), aux règles de la loi du 9 juin 1853, et notamment à celle qui exige trente ans de service, qu'elle réduit à vingt. L'article 2 de cette loi permet en outre d'allouer aux fonctionnaires frappés par les suppressions d'emploi, mais qui ne remplissent pas cette condition, des indemnités temporaires fixées au tiers du traitement moyen des quatre dernières années; il n'en faut pas conclure que ces indemnités puissent dépasser le maximum de 6,000 francs fixé pour les pensions par la loi du 9 juin 1853 (C. d'Ét. 25 juillet 1873, *Maigne*; 8 août 1873, *Lalou*).

1086. Le Sénat a voté dans sa séance du 7 mars 1879, après un rapport et un discours remarquables sur l'innovation proposée, un projet de loi en 43 articles remplaçant pour l'avenir le système [ci-dessus exposé nos 1081 à 1085] de la loi du 9 juin 1853, par la création d'une *caisse nationale de prévoyance pour les fonctionnaires et employés civils*. Ce projet de loi repose sur une idée émise dès 1833 à la chambre des députés, suivant laquelle la propriété du capital provenant des retenues ne doit en aucun cas être enlevée aux fonctionnaires. La déchéance du droit à la pension, lorsque les conditions d'âge et de services ne sont pas remplies, donne en effet à la loi de 1853 un caractère tontinier, au profit de l'État, d'une équité douteuse. Dans le système nouveau, la propriété des retenues est au contraire assurée aux fonctionnaires, et des

comptes personnels leur sont ouverts au Trésor, comprenant le compte des retenues et celui des subventions ; en outre, la loi leur donne la faculté d'option, au moment où ils prennent leur retraite, entre une rente viagère calculée sur l'âge du fonctionnaire, et le total de son compte personnel, d'une part, et, d'autre part, un titre de rente perpétuel incessible et insaisissable qui deviendra après sa mort la propriété de ses ayants droit. D'autre part, la loi nouvelle, dans l'intérêt du Trésor, essaie de limiter la dépense que les pensions de retraite peuvent lui imposer dans l'avenir, bien que la période transitoire de liquidation de la loi de 1853 doive être très-lourde pour les finances publiques.

Cette loi, dont nous reproduisons en note [1] les deux premiers articles et le dernier (en faisant remarquer qu'elle n'a encore subi en décembre 1880, bien qu'à l'unanimité, que l'épreuve de l'une des deux chambres), est divisée en huit titres. Ils sont intitulés de la manière suivante : titre Ier, Constitution de la caisse de prévoyance (art. 1 et 2) ; titre II, Quotité des retenues et des subventions (art. 3 à 9) ; titre III, Comptes individuels et gestion de la caisse de prévoyance (art. 10 à 16) ; titre IV, Conditions auxquelles est subordonné, pour le fonctionnaire ou employé, le droit de toucher le montant soit du compte de retenues, soit du compte de subvention (art. 17 à 23) ; titre V, Liquidation des droits (art. 24 à 34) ; titre VI, Dispositions exceptionnelles (art. 35 à 39) ; titre VII,

[1] Art. 1er. Il est fondé une caisse nationale de prévoyance en faveur des fonctionnaires et employés civils soumis à la retenue par une disposition législative ou admissibles à la retraite en vertu de la loi du 22 août 1790, et nommés à partir du 1er janvier 1880. Cette caisse est gérée par le directeur général des caisses des dépôts et consignations et d'amortissement, sous le contrôle de la commission de surveillance instituee par la loi. Chaque année, la commission de surveillance fait aux chambres un rapport sur la direction et sur la situation de la caisse de prévoyance. L'état nominatif des comptes de liquidation, arrêtés pendant l'année précédente, est annexé à ce rapport. — Art. 2. Les ressources de la caisse de prévoyance se composent : 1° des retenues opérées sur les traitements ; 2° des subventions de l'État, des départements, des communes et des établissements publics. — Art. 43. La caisse nationale de prévoyance commencera à fonctionner le 1er janvier 1880. La loi du 9 juin 1853 restera applicable aux fonctionnaires et employés civils entrés dans l'administration à une époque antérieure. Néanmoins ces fonctionnaires et employés seront admis, sur leur demande, à jouir du bénéfice des dispositions de la présente loi, en renonçant à toute prétention aux retenues qu'ils auront antérieurement subies. La demande devra être adressée par eux au ministre des finances, par l'intermédiaire de leur chef hiérarchique, dans un délai d'un an à partir du 1er janvier 1880. Un règlement d'administration publique fixera les formes de l'option.

Dispositions générales (art. 40 à 42) ; titre VIII, Dispositions transitoires (art. 43).

1087. 2° *Pensions civiles payables sur les fonds généraux.* La loi de 1853 n'est pas applicable à la liquidation des pensions de retraite, payables sur les fonds généraux de l'État, d'un certain nombre de fonctionnaires auxquels continue de s'appliquer la législation antérieure. Cette réserve est écrite dans l'article 32 de la loi du 9 juin 1853, ainsi conçu : « Les dispositions de la loi du » 22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806 continueront à » être appliquées aux ministres secrétaires d'État, aux sous-secré- » taires d'État, aux membres du conseil d'État, aux préfets et » sous-préfets ». L'exposé des motifs explique de la manière suivante les motifs et les règles constitutives de cette exception : « Des » raisons politiques, dont la gravité ne peut être méconnue, ne » permettent pas de comprendre ces fonctionnaires (au nombre » de 491) dans les catégories précédentes ; le gouvernement doit » conserver à leur égard une indépendance absolue *à laquelle* » *pourrait porter atteinte le versement d'une retenue.* Les disposi- » tions de la loi du 22 août 1790 et du décret du 13 septembre » 1806 continueront à leur être applicables, c'est-à-dire que leur » pension, *lorsqu'ils y auront droit*, sera réglée au sixième du trai- » tement moyen des quatre dernières années..... Mais en même » temps qu'on ne leur accorde pas le bénéfice de la loi nouvelle, » on les soumet à celles de ces dispositions qui contiennent des » règles d'ordre et de comptabilité ». Le droit à pension est acquis par soixante ans d'âge et trente ans de services effectifs, les années de services passées hors d'Europe comptant double, à l'effet d'augmenter le chiffre de la pension, mais non pour faire acquérir le droit. Les veuves de ces pensionnaires sur fonds généraux n'ont pas droit à pension ; le gouvernement a seulement la faculté de leur accorder une pension alimentaire [n° 1078] et de faire élever leurs enfants aux frais de la nation.

1088. L'article 34 de la loi du 9 juin 1853 a déclaré applicables aux fonctionnaires dont la pension est liquidée conformément à la loi du 22 août 1790 et au décret du 13 septembre 1806 les dispositions de l'article 23 de cette loi de 1853, aux termes duquel les services civils ne sont comptés pour la pension de retraite que du premier traitement d'activité.

Cette disposition est parfaitement rationnelle; les services gra-

tuits ne doivent pas être comptés pour la pension de retraite. On les a exclus parce que la pension, qui est le traitement de non-activité, se base sur le traitement d'activité, dont elle est, pour ainsi dire, la continuation amoindrie, et que les services auxquels nul traitement n'est attaché ne peuvent pas donner droit à une pension.

Mais la section des finances du conseil d'État, contrairement à des avis du ministre des finances des 4 juillet et 12 octobre 1870, a persisté dans l'avis que l'article 34 de la loi de 1853 n'est pas applicable aux services rendus avant sa mise en vigueur, et que, d'après la loi de 1790 et le décret de 1806, il n'était pas nécessaire qu'il y ait eu traitement, il suffisait que les services eussent été effectifs, c'est-à-dire rendus à l'État à titre permanent dans les cadres d'une administration publique. En conséquence de cette doctrine controversable, le conseil d'État délibérant au contentieux a décidé qu'il fallait tenir compte des services effectifs non rétribués d'un auditeur au conseil d'État et d'un maître des requêtes en service extraordinaire autorisé à prendre part aux travaux du conseil d'État, antérieurs au 1er janvier 1854 (C. d'Ét. 8 août 1873, *Pagès*).

1089. 3° *Pensions militaires.*

Les pensions militaires, comme les précédentes, étaient payables, jusqu'en 1878, sur les fonds généraux et non sur fonds de retenue, nonobstant une retenue de 2 %. Jusqu'alors la pensée du législateur avait été qu'il était difficile ou rigoureux de faire d'autres retenues sur les soldes ou traitements peu élevés, et que celles que l'on aurait pu faire sur les traitements des grades supérieurs n'auraient pas eu assez de durée pour constituer par elles-mêmes le droit à pension. Cette manière de voir pouvait n'avoir plus sa raison d'être si les soldes étaient relevées en conséquence, comme il fut fait en 1878. Les pensions étaient régies jusqu'alors, pour les militaires de l'armée de terre, par la loi du 11 avril 1831, modifiée par une loi du 25 juin 1861, et, pour l'armée de mer, par celle du 18 avril 1831, également modifiée par une autre loi du 26 juin 1861. Il avait été dit lors de ces changements que les lois de 1831 restaient comme *lois de principe*, et le titre même de celles de 1861 indique qu'elles ne faisaient qu'apporter aux précédentes certaines dérogations. La principale, contenue dans l'article 1 de chacune de ces deux lois, et dans les tableaux annexés, consistait en une élévation du chiffre des pensions. L'exposé des motifs du projet de loi de 1861 sur les pensions de l'armée

de terre en présentait l'évaluation suivante : « L'augmentation » adoptée comme base a été fixée à trois dixièmes pour les pen- » sions depuis le grade de général de division jusqu'à celui de » capitaine inclus, et à quatre dixièmes pour les grades de lieute- » nant et de sous-lieutenant ». D'autre part, l'exposé des motifs du projet de loi sur les pensions de l'armée de mer évaluait comme suit l'augmentation des pensions portée à son tarif : « Elles sont, » comparativement au tarif de la loi du 18 avril 1831, de 3/10es pour » tous les grades, depuis le vice-amiral jusqu'au lieutenant de » vaisseau inclusivement, et de 4/10es pour les enseignes de vais- » seau et les positions inférieures jusqu'à celles de maîtres, puis » de 66/100es pour les contre-maîtres, et de 84/100es pour les ou- » vriers inscrits ». Les deux lois portaient que la pension maximum des officiers généraux et fonctionnaires assimilés pour la retraite ne pourra excéder, en aucun cas, la solde attribuée aux officiers généraux dans le cadre de réserve.

Ces deux lois de 1861 ont laissé subsister pour les pensions des sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats, et celles des situations correspondantes de l'armée de mer, les tarifs de 1831, précédemment augmentés de 165 fr. par les lois du 26 avril 1855 (article 19 § 1) et du 21 juin 1856.

Une loi du 28 juin 1862 est venue substituer le bénéfice de la pension de retraite aux pensions dites *demi-soldes* que recevaient les contre-maîtres, aides contre-maîtres, apprentis et journaliers des professions non soumises à l'inscription maritime [n°s 636 à 642].

1090. Dans l'armée de terre, le temps requis pour l'acquisition du droit à pension est pour les officiers de trente ans de services effectifs (L. 11 avril 1831, art. 1) et de vingt-cinq ans pour les sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats (L. 26 avril 1855, art. 19 § 2). Dans la marine, le droit à pension est acquis pour les officiers et marins de tous grades à vingt-cinq ans de services effectifs. Les officiers des corps de la marine, les maîtres principaux et maîtres entretenus, conducteurs principaux et des directions de travaux, ne l'acquièrent qu'après trente ans, à moins qu'ils ne soient assimilés aux marins, ce qui a lieu lorsqu'ils ont navigué six ans sur les vaisseaux de l'État, ou qu'ils ont neuf ans soit de navigation, soit de service dans les colonies. Mais une loi du 10 avril 1869 dispose qu'après vingt-cinq ans de services effectifs, ils auront droit exceptionnellement au minimum de la pension de retraite attribuée à leur grade, lorsque, après avoir été mis en non-activité

pour infirmités temporaires, ils auront été reconnus par un conseil d'enquête, selon les prescriptions de la loi du 19 mai 1864, non susceptibles d'être rappelés à l'activité (L. 10 avril 1869).

Les années de campagne comptent double pour la liquidation de la pension, mais ne font pas en principe acquérir le droit à pension. La veuve, lorsque le mariage est antérieur de deux années à la cessation du service, et s'il n'y a pas eu séparation de corps prononcée contre elle (L. 25 et 26 juin 1861, art. 6 et 2; L. 10 avril 1869, art. 2), et, à défaut de la veuve, les enfants considérés même au cas de séparation comme orphelins, ont droit par réversibilité à une quotité de la pension du mari ou du père; elle est fixée au quart du maximum d'ancienneté par les lois de 1831, et élevée, par la loi du 26 avril 1856, à la moitié en cas de mort sur le champ de bataille, de mort à l'armée par suite d'événements de guerre, et de mort dans le délai d'une année, par suite des blessures reçues dans les mêmes circonstances.

Une loi du 5 janvier 1872 avait provisoirement, et par dérogation à l'article 1 de la loi du 11 avril 1831, permis d'admettre à la pension de retraite, à titre d'ancienneté, les officiers et assimilés après vingt-cinq ans accomplis de services effectifs. Le complet des cadres de l'armée était alors tellement dépassé, qu'il était urgent d'employer des moyens exceptionnels pour faire rentrer les cadres dans leurs limites normales; lorsque ce résultat a été obtenu, une loi du 29 mai 1875 a rapporté celle du 5 janvier 1872. Une proposition de loi d'initiative parlementaire du 15 janvier 1880 (*Journ. off.* 2 février 1880) a proposé de revenir sur ce point, en permettant d'admettre les officiers du grade de capitaine au moins à une retraite proportionnelle après vingt-cinq ans de service, à charge de rester dix ans à la disposition du ministre de la guerre pouvant leur conférer un emploi de leur grade dans la réserve, ou supérieur dans l'armée territoriale.

1091. Une très-importante loi du 22 juin 1878, *relative aux pensions de retraite des officiers de l'armée de terre,* est venue apporter à la législation de 1831 et de 1861 de graves modifications. Elle a porté à 5 % la retenue sur la solde des officiers et assimilés de tous grades de l'armée de terre en activité de service (art. 1er); par une disposition caractéristique de la loi nouvelle, et qui la distingue des lois ordinaires sur les pensions de retraite, l'article 2 de cette loi impose à tous officiers ou assimilés retraités l'obligation de rester pendant cinq années après leur mise à la retraite à

la disposition du ministre de la guerre, « qui pourra leur donner » un emploi de leur grade comme officiers de réserve ou même » d'un grade supérieur dans l'armée territoriale ». Ce service complémentaire de cinq années, imposé aux officiers en retraite, assure la force des cadres de la réserve et de l'armée territoriale, et c'est en échange de cet avantage de premier ordre et de la retenue nouvelle, que cette loi du 22 juin 1878 (art. 3 et tableau annexé) assure aux officiers de l'armée de terre, à leurs veuves et orphelins, les avantages d'un relèvement important du tarif des pensions de retraite; les articles 4 et 5 font disparaître des limitations préjudiciables. Ce nouveau tarif n'est applicable qu'aux pensions militaires inscrites au grand-livre de la dette publique postérieurement au 22 juin 1878 (art. 7); mais il est institué (art. 8) un fonds de subvention de un million pour venir en aide aux pensionnaires placés sous le régime de la loi du 25 juin 1861.

Il faut remarquer que le nouveau tarif des pensions de 1878 relève les chiffres des lois de 1831 et 1861, non-seulement en ce qui concerne les pensions de retraite pour ancienneté de service, mais aussi les pensions de retraite pour causes de blessures ou infirmités graves ou incurables, amputation d'un ou de plusieurs membres, pour lesquelles les règles de l'ouverture du droit à la pension et de sa fixation ont toujours été plus favorables.

Il résulte des lois successives sur les pensions de retraite militaires, une grande diversité de situation entre les retraités, qui a donné lieu à la question de l'unification des pensions militaires; une proposition de loi d'initiative parlementaire du 25 mai 1880 (*Journ. off.* 10 juin 1880) a provoqué l'extension des dispositions de la loi du 22 juin 1878 aux officiers et assimilés des armées de terre et de mer [n° 1092] retraités sous le régime des lois antérieures, sous la réserve d'une retenue de 3 °/ₒ pour l'armée de terre et de 2 °/ₒ pour l'armée de mer.

L'article 6 de la loi du 22 juin 1878 a été abrogé l'année suivante par la loi du 17 août 1879 *sur les soldes et pensions des officiers en réforme.*

Une troisième loi de haute gravité a été rendue pour l'armée de terre : c'est la loi du 18 août 1879, *sur les pensions des sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats de l'armée de terre*, qui a relevé aussi le tarif de leurs pensions.

1092. La loi du 5 août 1879 *sur les pensions du personnel du département de la marine et des colonies*, a dû suivre de près la loi

du 22 juin 1878 sur les pensions de l'armée de terre. En 1831 et en 1861 nous avons également vu ci-dessus [nº 1089] des lois sur les pensions de la marine suivre immédiatement les lois sur les pensions militaires. Les dix-neuf articles de cette loi du 5 août 1879 sont divisés en cinq titres : titre I, Des droits à la pension de retraite (art. 1 à 3); titre II, Fixation du taux de la pension de retraite (art. 4 à 6, avec tableaux annexés); titre III, Des pensions des veuves et orphelins (art. 7 à 11); titre IV, Dispositions diverses (art. 12 à 16); titre V, Dispositions générales et transitoires (art. 17 à 19).

Un décret du 18 août 1879 concernant les pensions proportionnelles à concéder aux officiers mariniers, aux magasiniers de la flotte et aux commis des vivres, est intervenu pour l'exécution de l'article 3 de la loi du 5 août 1879.

Dès l'année précédente, une loi, qui doit figurer dans le tableau de ces importantes lois des années 1878 et 1879, sur les pensions militaires et de la marine, avait été rendue avant toutes les autres : c'est la loi du 20 juin 1878, qui porte la pension de la veuve ou les secours aux orphelins d'un militaire ou d'un marin au tiers au lieu du quart du maximum de la pension de retraite d'ancienneté dont le mari et le père était titulaire.

1093. A ces lois diverses sur les pensions militaires il faut rattacher les dispositions de la loi du 27 novembre 1872 *relative aux pensions à accorder aux militaires blessés et amputés*; elles sont maintenues en vigueur par l'article 9 de la loi ci-dessus du 18 août 1879 [nº 1091] ainsi conçu : « la pension à titre de blessures ou » d'infirmités est acquise dans les conditions déterminées par les » prescriptions des lois antérieures; la liquidation en est calculée » d'après les règles indiquées dans lesdites lois ».

Conformément aux prescriptions de l'article 4 de cette loi du 27 novembre 1872, ci-dessous reproduit, et conservé par ce renvoi de la loi du 18 août 1879, un décret du 9 janvier 1873 a réorganisé la caisse des offrandes nationales, fondée par un décret du 18 juin 1860 et reconnue comme établissement d'utilité publique [nº 1560], et lui a confié l'exécution de la loi du 27 novembre 1872. Aux termes de l'article 10 de ce décret du 9 janvier 1873, d'importantes résolutions, adoptées par le *comité supérieur de la caisse des offrandes nationales*, ont été, sur le rapport du ministre de la guerre, approuvées le 3 avril 1873 par le pouvoir exécutif et insérées au *Bulletin des lois*.

Les sous-officiers, caporaux et soldats des armées de terre et de mer admis à la retraite pour blessures reçues devant l'ennemi ou pour infirmités contractées en campagne, ayant entraîné : l'amputation d'un membre, la perte de l'usage de deux membres, la perte de l'usage d'un membre ; ainsi que les anciens militaires mutilés qui touchaient un supplément de pension payé par l'ancienne liste civile, recevront une allocation élevant leur pension à six cents francs, par assimilation aux aveugles et amputés de deux membres qui reçoivent déjà une pension supérieure à six cents francs (Loi du 27 novembre 1872, *relative aux pensions à accorder aux militaires blessés et amputés*, art. 1). — Il sera pourvu au paiement de cette allocation supplémentaire au moyen : 1° des fonds aujourd'hui administrés par la caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer, en y comprenant ceux qui deviendront disponibles ; 2° du restant libre sur les sommes déposées au Trésor à titre d'offrandes nationales pour les victimes de la guerre ; 3° de ce qui reste disponible sur le crédit de cinquante millions de francs voté par les lois des 24 juillet et 10 août 1870 pour secours aux militaires, marins, garde nationale mobile, garde nationale, etc., et, en cas d'insuffisance, par un crédit inscrit au budget (art. 2). — Le ministre de la guerre, le ministre de la marine et le ministre des finances sont chargés d'organiser la caisse des offrandes nationales de façon que l'exécution de la présente loi puisse lui être confiée, et de façon que cette caisse puisse, après préférence accordée aux amputés, secourir, sur les ressources disponibles, tous les militaires retirés du service dans des conditions dignes d'intérêt et nécessitant un secours de l'État, ainsi que leurs femmes et enfants ou ascendants (art. 4).

SECTION IV. — DE L'ÉTAT DÉPOSITAIRE.

1094. Caisse des dépôts et consignations.
1095. Régime et mécanisme de cette caisse représentant l'État dépositaire ; ses nombreuses attributions.
1096. Loi du 28 juillet 1875 sur les consignations judiciaires.
1096 *bis*. Lois du 1er juin 1878 et du 3 juillet 1880 qui la chargent d'administrer la caisse pour la construction des écoles, lycées et colléges.
1096 *ter*. Projet de loi du 10 mars 1880 portant création d'une caisse d'épargne postale dont les fonds seraient versés à la caisse des dépôts.
1097. Cette caisse n'est pas un établissement public distinct de l'État.
1098. Il en est ainsi nonobstant son droit d'action.
1099. Il en est de même de la caisse d'amortissement.
1100. Examen et discussion de la jurisprudence.

1094. La *caisse des dépôts et consignations* est chargée, sous le contrôle du pouvoir législatif [nos 1074 et 1099], de recevoir, garder et rendre les valeurs qui lui sont confiées. Elle est l'État dépositaire et séquestre, comme le Trésor est l'État débiteur et créancier. La loi du 6 frimaire an VIII avait créé la *caisse d'amortissement* [nos 1074, 1099 et 1100] ; la loi du 28 nivôse an XIII lui confia le

service des consignations. En séparant ce service de la direction générale des finances, cette loi, non abrogée, profitait de l'expérience acquise et, dans l'intérêt même du crédit public, accentuait la séparation du service de l'État débiteur d'autres dettes, du service de l'État dépositaire ou débiteur de consignations et dépôts généralement forcés, distincts des autres dettes de l'État en raison même de ce caractère particulier. Mais ce service n'en reste pas moins, comme l'autre, un service public, et un service public de premier ordre, bien qu'organisé dans des conditions spéciales ; la caisse des dépôts et consignations n'en représente pas moins l'État lui-même, l'État prenant en main le service des consignations et dépôts judiciaires et administratifs, dans des conditions particulières déterminées par cette partie de la législation financière de la France.

Dans les départements, ce sont les agents mêmes de l'État, des fonctionnaires des finances, les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, qui représentent la caisse des dépôts et consignations et sont ses préposés.

1095. En vertu de l'article 111 de la loi du 28 avril 1816, plusieurs ordonnances, 22 mai 1816, 3 juillet 1816 (deux portant cette date), 8 janvier 1817, le décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique (art. 823 à 860), ont réglementé l'institution. Chargée, par la loi de son institution, de recevoir toutes consignations ordonnées par la loi ou par la justice, aux cas divers, soit de refus du créancier (comme dans l'hypothèse de l'article 53 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique), soit d'incertitude sur la personne, soit d'incertitude sur les droits du créancier (art. 54 et 59 de la même loi du 3 mai 1841) ; chargée aussi de recevoir tous dépôts de cautionnements de concessionnaires, d'entrepreneurs [n°s 1111 et 1112] et autres [n°s 800, 1066 et 1107], la caisse des dépôts et consignations a vu s'étendre successivement ses attributions ; nous venons déjà d'en signaler plusieurs, et nous en signalerons un grand nombre d'autres [n°s 1096, 1351, 1389 à 1391, 1455, 1560 1561, 1562, 1581 et suiv.].

Mais, sans entrer ici dans leur examen détaillé, nous devons constater qu'en même temps qu'elle concentre toutes les opérations de cette nature dans un service public unique et spécial, dans le double intérêt des déposants d'une part, de l'État, de ses finances et de son crédit d'autre part, l'institution de la caisse des dépôts et consignations repose sur une idée économique, exacte et

féconde. Les sommes touchées par elle ne restent pas improductives en ses mains. Elle en paie l'intérêt à 3 °/₀ à partir du soixante et unième jour du dépôt; elle solde toutes ses dépenses, verse chaque année un excédant de recettes au budget de l'État, et tout cela à l'aide d'un emploi des fonds déposés, conforme à l'intérêt du crédit de l'État, en rentes françaises [nos 1070 à 1077], en bons du Trésor [no 1065], en prêts aux départements, communes, établissements publics et syndicats [nos 1351 et 1455].

C'est grâce à ce mécanisme prudent et sage que la caisse des dépôts et consignations, compagne toujours fidèle du crédit public, a, depuis 1816, reçu et payé en capital et intérêts des sommes qui s'élèvent à plus de 3 milliards.

1096. On voit par ce qui précède que de nombreuses lois ont successivement ajouté aux attributions de la caisse des dépôts et consignations. De ce nombre est celle du 28 juillet 1875 qui a étendu sa mission aux valeurs mobilières [nos 1303 à 1312] nominatives et au porteur. Un décret portant règlement d'administration publique a été rendu le 15 décembre 1875 pour l'exécution de cette loi.

Les titres et valeurs mobilières, sous forme nominative ou au porteur, dont la consignation serait prescrite soit par une disposition de loi ou par un règlement, soit par une décision judiciaire ou administrative, devront être déposés à la caisse des dépôts et consignations. Il en sera de même des titres et valeurs trouvés dans les successions, lorsque les parties intéressées ou l'une d'elles en feront la demande. Ces dépôts auront lieu dans les conditions fixées par les lois du 28 nivôse an XIII et du 28 avril 1816 pour les dépôts d'espèces (Loi du 28 juillet 1875, *relative aux consignations judiciaires*, art. 1). — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures à prendre pour le dépôt, la conservation et le retrait des valeurs dont il s'agit, ainsi que le mode de rémunération de la caisse (art. 2).

1096 *bis*. La plus récente des attributions de la caisse des dépôts et consignations est l'œuvre des lois du 1er juin 1878 et du 3 juillet 1880. A toutes les caisses déjà administrées par elle, la première de ces lois a ajouté la *caisse pour la construction des écoles*, dont nous avons déjà signalé [no 465] la bienfaisante importance, encore élargie par la loi du 3 juillet 1880 qui en a fait la *caisse des lycées, collèges et écoles primaires*.

Il est créé sous la garantie de l'État une caisse spéciale chargée de délivrer aux communes les subventions qui leur auront été accordées conformément aux articles 1, 3, 4 et 5, et de leur faire les avances prévues par les articles 1 et 6. Cette caisse, qui prendra le nom de *caisse pour la construction des écoles*, est

administrée par la caisse des dépôts et consignations (Loi du 1er juin 1878, *sur la construction des maisons d'école*, art. 7).

La caisse pour la construction des écoles, créée par la loi du 1er juin 1878, prendra le nom de *caisse des lycées, colléges et écoles primaires*. Cette caisse sera divisée en deux sections chargées, la première section, sous la garantie de l'État : 1° de payer aux lycées les subventions qui leur auront été accordées; 2° de faire aux départements et aux communes les avances prévues par la présente loi; 3° de payer aux colléges communaux les subventions qui leur auront été allouées; la deuxième section : de faire le service des subventions et des avances pour la construction des écoles primaires, dans les conditions de la loi du 1er juin 1878, modifiées par la présente loi (*Loi concernant : 1° la caisse des lycées nationaux, colléges communaux et écoles primaires ; 2° l'ouverture, au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, d'un crédit de 17 millions de francs, à titre de subvention extraordinaire à ladite caisse*, art. 10). — La caisse des lycées, colléges et écoles primaires pourvoira au paiement des subventions et avances ci-dessus stipulées, soit avec des fonds qui seront mis à sa disposition par le Trésor, moyennant intérêt, soit avec le produit de la négociation de titres créés et émis dans les conditions du dernier paragraphe de l'article 8 de la loi du 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux. L'intérêt réglé annuellement sera servi au Trésor au taux de trois pour cent (3 °/₀) en ce qui concerne les subventions, et de un et un quart pour cent (1 1/4 °/₀) en ce qui concerne les avances. Est abrogé l'article 8 de la loi du 1er juin 1878 (art. 11).

1096 *ter*. Une autre innovation remarquable aurait également pour conséquence un nouveau développement des services rendus par la caisse des dépôts et consignations; elle résulterait du vote du projet de loi en vingt articles portant création d'une *caisse d'épargne postale*, présenté à la Chambre des députés le 17 janvier 1880 par le ministre des postes et des télégraphes (*Journ. off.* du 10 mars 1880, pages 2853 et suivantes). L'administration des postes tiendrait les écritures et représenterait l'État dans ses rapports avec les déposants admis à verser leurs fonds dans les bureaux de poste de France et d'Algérie ; mais les fonds seraient versés à la caisse des dépôts et consignations (art. 2) qui en paierait un intérêt de 3 fr. 25 à la caisse d'épargne, laquelle servirait un intérêt de 3 °/₀ aux déposants (art 3). La caisse des dépôts et consignations devrait faire emploi de toutes les sommes déposées par la caisse d'épargne postale (art. 19), et ses rapports avec l'administration des postes seraient déterminés par un règlement d'administration publique (art. 18). L'institution de cette caisse d'épargne d'État, ayant tous les bureaux de poste pour succursales, laisserait subsister les caisses d'épargne indépendantes [nos 1381 à 1588].

1097. Il résulte de l'ensemble de la législation relative à la *caisse*

des dépôts et consignations et de la place que nous donnons à cette étude, qu'il ne faut pas voir en elle un établissement public [nos 1330 à 1339], ayant une personnalité civile distincte de celle de l'État. Elle est une caisse de l'État, l'État lui-même. La raison de douter viendrait de ce que son budget ne serait pas annexé au budget de l'État, et que ses opérations ne figureraient pas au compte général de l'administration des finances. Mais ce n'est là qu'une apparence dont il faut se défier, car le résultat même du budget de cette caisse, ce qui est l'essentiel, figure au budget de l'État et dans ses comptes, et lui profite. Il faut donc aller au fond des choses, et la raison de décider se trouve dans la nature même de la mission dévolue à la caisse des dépôts et consignations [nos 1094 et 1095]. Les circonstances spéciales qui viennent d'être relevées, loin d'exclure de l'institution de la caisse des dépôts et consignations la personnalité de l'État, n'ont pour objet que d'assurer au crédit de l'État un supplément de garantie.

La démonstration pratique de cette vérité se trouve dans cette règle (suivie, malgré certaines résistances et des vicissitudes diverses, depuis la loi du 24 mai 1825), en vertu de laquelle tous les bénéfices nets des opérations de la caisse des dépôts et consignations sont annuellement versés au Trésor. De sorte que c'est bien pour le compte de l'État que procède la caisse des dépôts et consignations; il en a le bénéfice moral, car la caisse concourt à fortifier son crédit, tout en profitant elle-même de ce crédit; il en a le bénéfice réel et pécuniaire, par l'attribution légale des profits. Dans de telles conditions, comment y aurait-il place pour une personnalité civile distincte, là où tous les produits nets sont annuellement et législativement attribués à l'État? A qui profiteraient des dons et legs, si ce n'est à l'État seul et directement, en augmentant cette somme de produits? C'est ce qui nous autorisait à dire, en commençant, qu'il ne faut pas se laisser prendre aux apparences, car chaque année ces bénéfices figurent au budget de l'État; et, dans le projet de loi du 31 janvier 1880 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1881 (état G), sous cette rubrique : « Produits divers du budget, montant des *recettes prévues* », on peut lire, à la même place que dans les lois de finances antérieures, ces mots : ***bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations pendant l'année* : 4,626,000 *francs*.**

1098. Si la caisse des dépôts et consignations plaide en justice, il faut remarquer que c'est moins comme partie que comme tiers,

c'est-à-dire sans avoir intérêt à ce que la décision à intervenir soit rendue dans un sens ou dans l'autre, et que c'est comme exerçant sa mission légale, dans laquelle rentre directement l'accomplissement de certains ordres de justice. C'est toujours à titre d'administration publique qu'elle figure dans ces litiges; en conséquence, un arrêt de la cour de cassation du 4 janvier 1865 (ch. req. *caisse des dépôts et consignations* c. *Bergerat*), dont certains considérants nous paraissent contradictoires, mais dont le dispositif nous semble très-fondé, décide que la caisse des dépôts et consignations est, « *comme administration publique* », affranchie de la consignation d'amende sur les pourvois en cassation qu'elle forme (L. 2 brumaire an IV, art. 17).

1099. La même question se pose en ce qui concerne la *caisse d'amortissement*, dont nous avons déjà signalé [n°s 950 et 1074] les importantes attributions. C'est une caisse de l'État, administrée par un directeur nommé par décret, rattachée à son budget, alimentée avec ses ressources, dont les opérations figurent au compte général de l'administration des finances, et chargée de pourvoir partiellement à un service public qui est pour l'État d'une importance vitale, celui de la dette publique. Son histoire et son organisation sont étroitement unies à celles de la caisse des dépôts et consignations; nous n'avons pu parler de cette dernière caisse sans mentionner déjà la caisse d'amortissement, et c'est pourquoi nous les rapprochons dans cette étude. Il n'y a pas lieu de distinguer, au point de vue de leur caractère juridique, ces deux caisses que tant de liens réunissent, la caisse d'amortissement et la caisse des dépôts et consignations. Bien que séparées, au point de vue de leurs opérations et de leurs écritures, par le titre X de la loi de finances du 28 avril 1816 (art. 98 et suivants), ces deux caisses sont en effet dirigées et administrées par un même directeur général, et surveillées par une même commission. Cette commission [n° 1074] a été constituée avec un caractère législatif; c'est au pouvoir législatif, sous « *la surveillance et la garantie* » duquel les deux caisses sont placées « *de la manière la plus spéciale* » par la loi du 28 avril 1816 (art. 115), que cette commission présente chaque année un compte rendu public (art. 114).

1100. Deux arrêts de cour d'appel ont cependant, à notre connaissance, reconnu à la caisse d'amortissement une individualité propre, et, par conséquent, ont admis qu'elle constituait une per-

sonne morale. Un arrêt de la cour de Nîmes du 21 novembre 1823 (*préfet de Vaucluse* c. *commune de Châteauneuf*) a rejeté une fin de non-recevoir proposée par la caisse d'amortissement, tirée de ce qu'elle n'aurait pas qualité pour défendre aux actions concernant la propriété des biens formant sa dotation, et que c'est le domaine dans la personne du préfet qui devait seul être instancié, ces biens continuant à faire partie du domaine de l'État [nos 950 et 1074]. Un arrêt déjà cité de la cour de Metz du 13 février 1855 (*commune de Montigny-les-Vaucouleurs* c. *préfet de la Meuse*) a répété deux fois dans ses considérants que « la caisse d'amortissement est un éta- » blissement public ». Mais il est remarquable que, dans les deux cas, la cour de cassation s'est implicitement refusée à entrer dans cette voie. Dans la première espèce, par arrêt du 26 juin 1826, la chambre civile décide que, puisque le préfet est intervenu dans l'instance au nom du domaine et en adhérant aux moyens et conclusions de la caisse d'amortissement, les intérêts du domaine ont été valablement défendus. Dans la seconde espèce, l'arrêt déjà cité de la chambre des requêtes du 9 avril 1856 (portant rejet du pourvoi contre l'arrêt de la cour de Metz, conforme à un arrêt du 27 juin 1854 de la chambre civile, qui avait cassé un arrêt contraire de la cour de Nancy) consacre la règle que, depuis leur affectation par la loi du 25 mars 1817 à la caisse d'amortissement, les grandes masses de bois et forêts de l'État sont devenues aliénables et prescriptibles [n° 1023] ; mais cet arrêt de 1856, comme celui de 1854, s'abstient de reproduire l'argument tiré de la qualification d'établissement public donné à la caisse d'amortissement et la qualification elle-même. Ce silence est d'autant plus remarquable que, dans les moyens du pourvoi, l'État niait, comme nous le faisons ici, et comme il le faisait aussi dans l'affaire de 1823, la personnalité civile distincte de la caisse d'amortissement.

SECTION V. — DE L'ÉTAT CRÉANCIER.

1101. Les principales créances de l'État, indépendamment de celles qui ont pour objet le montant des impôts dont nous traiterons exclusivement dans la section suivante, sont au nombre de six; ce sont les créances : 1° contre les acquéreurs de biens domaniaux ; 2° contre les fermiers de ces biens; 3° contre les comptables de deniers publics ; 4° contre les fournisseurs ; 5° contre les entrepreneurs de travaux publics; 6° contre les condamnés aux amendes et aux frais de justice. Cette énumération ne contient pas toutes les créances possibles de l'État, représenté par le *Trésor public*, sous l'autorité du ministre des finances, mais seulement les plus usuelles et les plus importantes; nous devons les examiner au point de vue des garanties diverses dont le droit de l'État est entouré.

1102. La législation, en cette matière, est dominée par une règle commune à toutes les créances de l'État : c'est que l'État n'est pas obligé de poursuivre ses débiteurs devant les tribunaux pour exercer son droit. Une présomption légale de vérité s'attache, dans les cas déterminés où la loi permet d'agir par voie de contrainte, à la créance mise en recouvrement par l'autorité administrative et à la fixation du chiffre de la créance par l'administration elle-même; cette présomption ne tombe que devant une opposition régulièrement formée; l'État peut procéder *de plano* par voie d'exécution en vertu de cet acte administratif qui est nommé *contrainte*, parce qu'il autorise la voie d'exécution parée contre les débiteurs de l'État. Ces moyens légaux d'exécution sont : la saisie, la vente des meubles, l'inscription de l'hypothèque judiciaire de l'article 2123 du Code civil sur les immeubles, et la contrainte par corps dans les cas où la loi du 22 juillet 1867 ne l'a pas abolie [*voir* nos 1107 et 1114].

Le droit de l'administration de prendre inscription, sans jugement, en vertu de la contrainte, sur les biens du débiteur de

l'État, a été consacré par un avis du conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25, et dont nous avons déjà [n° 285], en exposant les effets des décisions rendues par les tribunaux administratifs, fait connaître l'insertion ultérieure au *Bulletin des lois*, en vertu d'un autre avis du conseil d'État du 29 octobre 1811, approuvé le 12 novembre 1811.

Le conseil d'État, après avoir entendu le rapport des sections de législation et des finances sur le renvoi qui leur a été fait de celui du ministre du Trésor public, présentant la question de savoir si le § 2 de l'article 3 de la loi du 11 brumaire an VII sur le régime hypothécaire et l'article 2123 du Code civil des Français, qui accordent l'hypothèque aux condamnations judiciaires, à la charge d'inscription, s'appliquent aux actes émanés de l'autorité administrative; considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de *décerner des contraintes*, sont de véritables juges dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires, et que ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires, sans troubler l'indépendance de l'autorité administrative, garantie par les Constitutions de l'Empire français, est d'avis : 1° que les condamnations et les *contraintes émanées des administrateurs*, dans le cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire; 2° que, conformément aux articles 2157 et 2159 du Code civil français, la radiation non consentie des inscriptions hypothécaires faites en vertu de condamnations prononcées ou de contraintes décernées par l'autorité administrative doit être poursuivie devant les tribunaux ordinaires; mais que si le fond du droit y est contesté, les parties doivent être renvoyées devant l'autorité administrative (Avis des 16-25 thermidor an XII).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section des finances sur celui du ministre de ce département, présentant la question de savoir s'il peut être pris inscription hypothécaire en vertu des contraintes que l'article 32 de la loi des 6-22 août 1791 autorise l'administration des douanes à décerner, pour le recouvrement des droits dont il est fait crédit, et pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits à caution; — vu 1° les articles 32 et 33 de la loi précitée; 2° l'avis du conseil d'État approuvé par Sa Majesté le 25 thermidor an XII, duquel il résulte.....; considérant que la question proposée par le ministre est décidée par l'avis précité, mais que cet avis n'a point été inséré au *Bulletin des lois*, et qu'il est nécessaire de lui donner la publicité légale afin que les parties intéressées en aient connaissance; — est d'avis que des ordres soient donnés par Sa Majesté pour que l'avis du Conseil, approuvé le 25 thermidor an XII, soit inséré au *Bulletin des lois* (Avis des 29 octobre-12 novembre 1811).

1103. Un arrêt de la cour de cassation du 28 janvier 1828, refusant à l'administration de l'enregistrement l'hypothèque judiciaire en vertu d'une contrainte par elle décernée, a jugé que l'avis de l'an XII ne s'appliquait qu'aux jugements administratifs,

et, ce qui revient au même, aux contraintes décernées par des administrateurs agissant en qualité de juges. Mais l'avis de l'an XII est absolu dans ses termes ; il s'applique également aux *contraintes décernées* et aux *condamnations prononcées* par les administrateurs; il répète jusqu'à trois fois cette antithèse, attribuant sans distinction l'effet de l'hypothèque judiciaire aux condamnations et aux *contraintes* que les lois donnent aux administrateurs le droit de décerner; or tels sont non-seulement l'administration des douanes (L. 6-22 août 1791, tit. XIII, art. 31, 32, 33 [nº 1270]; L. 14 fructidor an III, art. 10), mais aussi l'administration des contributions indirectes (L. 1er germinal an XIII, art. 43, 44, 45), ainsi que l'a très-bien jugé, nonobstant le précédent contraire de 1828, un arrêt de la cour de Lyon du 7 août 1829, et malgré un récent arrêt en sens opposé de la cour de Paris [nº 1196] ; l'administration de l'enregistrement et des domaines (L. 19 août-12 septembre 1791, art. 4 [nºs 1045 et 1106]; L. 22 frimaire an VII, art. 64 [reproduit nº 1287]), nonobstant la décision de 1828 sous le coup de laquelle elle aurait tort de rester inclinée; et le ministre des finances (L. 12 vendémiaire, 13 frimaire, et arrêtés des consuls du 18 ventôse an VIII). L'avis de l'an XII est général; il attache l'hypothèque judiciaire à toutes les contraintes administratives régulièrement décernées; l'avis de 1811 en a fait une application spéciale en matière de douanes; et ces deux avis, par leur insertion au *Bulletin des lois* [1], ont acquis force législative.

1104. La loi du 14 février 1792, le décret du 18 août 1807 et d'autres dispositions législatives ont prescrit les formalités relatives aux saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des receveurs ou administrateurs de caisses ou deniers publics. Il faut remarquer et la cour de cassation a jugé que ces textes ne dérogent aux règles tracées par le Code de procédure, qu'en ce qui concerne les rapports du saisissant et du tiers saisi, et ne s'appliquent pas aux relations entre le saisissant et le débiteur saisi.

En conséquence, la saisie pratiquée sur un créancier du Trésor public entre les mains du ministre des finances est nulle, aux termes de l'article 563 du Code de procédure civile, et malgré le silence des lois spéciales précitées, si elle n'a pas été dénoncée, dans le délai légal, au débiteur saisi (c. ch. civ. 6 novembre 1872).

[1] Ces deux avis que nous venons de reproduire sont insérés à la suite l'un de l'autre au *Bulletin des lois*, 1er semestre de 1812, p. 282.

1105. *1° Créances de l'État contre les acquéreurs de biens domaniaux* [*voir* aux nos 1037 à 1044 les modes et les formes de l'aliénation des biens de l'État, et aux nos 347 à 351 le contentieux de ces biens]. La loi de finances du 18 mai 1850, article 2 § 1, dispose : « A compter de la publication de la présente loi, le prix des adju- » dications des domaines nationaux qui seront mis en vente sera » payable avec intérêts à partir de l'entrée en possession de l'ac- » quéreur, de la manière et dans les délais fixés par le cahier des » charges approuvé par le ministre des finances ». En cas de non-paiement au terme convenu, trois partis peuvent être pris contre l'acquéreur du bien domanial, débiteur de son prix.

On peut, selon le droit commun, le forcer au paiement par toutes voies de rigueur en vertu de la contrainte décernée contre lui.

On peut prononcer la déchéance; la résolution de plein droit qui doit être stipulée dans les ventes ordinaires aux termes de l'article 1656 du Code civil, est toujours sous-entendue au profit de l'État; si, dans la quinzaine de la contrainte signifiée au débiteur, le prix n'est pas payé, la déchéance est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre des finances et au conseil d'État. La loi du 15 floréal an X, article 8, confirmée par l'article 2 § 2 de la loi du 18 mai 1850, dispose qu'en ce cas l'acquéreur est tenu de payer, à titre de dommages-intérêts, une amende du dixième du prix de l'adjudication s'il n'a fait aucun paiement, et du vingtième s'il a payé un ou plusieurs acomptes, le tout sans préjudice de la restitution des fruits.

En troisième lieu, si l'administration ne veut ni poursuivre, ni prononcer la déchéance, ce qui reste dû, tant en capital qu'en intérêts, produit, aux termes d'un décret du 22 octobre 1808, un intérêt de 5 % l'an, à partir de chaque échéance jusqu'au jour de l'acquittement. Cette capitalisation d'intérêts, attaquée comme contraire aux dispositions de l'article 1154 du Code civil prohibitives de l'anatocisme, a été néanmoins appliquée par arrêt du conseil du 12 avril 1832.

1106. *2° Créances de l'État contre les fermiers de biens domaniaux.* Nous avons vu [n° 1035] que les biens domaniaux sont mis en ferme par voie d'adjudication, et [n° 1036] que, par dérogation à l'article 2127 du Code civil, l'acte de bail, signé par les parties et par les autorités administratives devant lesquelles se fait l'adjudication, emporte exécution parée, et peut contenir une stipulation d'hypothèque conventionnelle. En outre, l'adjudicataire est tenu

de fournir, pour garantir le paiement de son prix de bail et sa jouissance en bon père de famille, une caution solvable dans la huitaine qui suit l'adjudication, faute de quoi il est procédé à un nouveau bail à sa folle enchère. Aux termes de la loi du 19 août 1791, article 4, le directeur de l'administration des domaines décerne, contre les débiteurs des revenus de biens domaniaux et de droits échus, des contraintes qui doivent être visées par le président du tribunal civil de la situation des biens; en cas de non-paiement, par impossibilité d'exécuter la contrainte et par inefficacité de l'hypothèque, l'État a son recours contre la caution.

1107. 3° *Créances de l'État contre les comptables.*

L'État est créancier des comptables lorsqu'ils sont en débet [*voir* n°s 455 et 460]. Une protection efficace était due à l'élément de la fortune publique qui leur est confié. Aussi la créance de l'État contre les comptables jouit-elle de quatre garanties distinctes.

1° Le versement dans les caisses du Trésor d'un cautionnement en numéraire ou en rentes sur l'État (ord. 19 juin 1825; décret du 31 janvier 1872, relatif à l'affectation des rentes sur l'État au cautionnement des comptables; loi du 8 juin 1864, relative aux cautionnements en rentes des conservateurs des hypothèques); ces cautionnements sont affectés par premier privilége à la garantie des condamnations pouvant être prononcées contre les comptables qui les ont fournis, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils sont chargés, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions.

2° La loi du 17 avril 1732 (art. 8) soumettait les comptables de deniers ou d'effets mobiliers publics, leurs cautions, agents ou préposés, à la contrainie par corps pour raison de reliquat de leur compte. Cette disposition est abrogée par l'article 1 de la loi du 22 juillet 1867 ainsi conçu : « La contrainte par corps est supprimée en matière commerciale, civile et contre les étrangers». Mais si le comptable reliquataire de deniers publics était poursuivi et condamné comme coupable d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, les condamnations aux amende, restitution et dommages-intérêts prononcées contre lui, au profit de l'État, pourraient être ramenées à exécution par la contrainte par corps « maintenue en matière criminelle, correctionnelle et de simple police » par les articles 2 et suivants de cette même loi du 22 juillet 1867, *relative à la contrainte par corps*. [*Voir* aussi n° 1114].

Enfin la créance de l'État est garantie : 3° par l'hypothèque

légale de l'article 2121 § 3 du Code civil; et 4° par le privilége de l'article 2098 du même Code Ci-dessus [nos 460 et 461] se trouvent reproduits les articles 119 et 121 du décret réglementaire du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui modifient, au point de vue de la compétence, l'application en cette matière des articles 2159 et 2161 du Code civil sur les demandes en radiation et en réduction d'inscriptions hypothécaires. La radiation peut aussi être opérée en vertu d'une décision du ministre des finances, sur une main-levée par acte notarié signée de l'agent judiciaire du Trésor relatant la date de la décision du ministre, ou sur un arrêté du préfet relatant la date de l'autorisation à lui donnée par le ministre à cet effet (Inst. minist. 6 juillet 1833, art. 55; 12 avril 1853).

1108. La loi du 5 septembre 1807 a complété les articles 2098 et 2121 § 3 du Code civil en faisant la part du privilége et de l'hypothèque légale de l'État sur les biens des comptables. Nous reproduisons les parties essentielles de cette importante loi, qui offre l'un des plus frappants exemples des nombreux points de contact existants entre le droit administratif et la législation civile. Un avis du conseil d'État du 25 février 1808 avait déclaré applicables au Trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil et cette loi du 5 septembre 1807.

Le privilége et l'hypothèque maintenus par les articles 2098 et 2121 du Code Napoléon, au profit du Trésor public, sur les biens meubles ou immeubles de tous les comptables chargés de la recette ou du paiement de ses deniers sont réglés ainsi qu'il suit (Loi du 5 septembre 1807, *relative aux droits du Trésor public sur les biens des comptables*, art. 1). — Le privilége du Trésor public a lieu *sur tous les biens meubles* des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilége ne s'exerce néanmoins qu'après les priviléges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code Napoléon (art. 2.) — Le privilége du Trésor public a lieu : 1° *sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables postérieurement à leur nomination ;* 2° sur ceux acquis au même titre, et depuis cette nomination, *par leurs femmes*, même séparées de biens. Sont exceptées néanmoins les acquisitions à titre onéreux faites par les femmes, lorsqu'il sera légalement justifié que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient (art. 4.). — Le privilége du Trésor public mentionné en l'article 4 ci-dessus a lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du Code Napoléon, à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété. En aucun cas il ne peut préjudicier : 1° aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2103 du Code Napoléon lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilége; 2° aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code Napoléon,

dans le cas prévu par le dernier de ces articles; 3° aux créanciers du précédent propriétaire qui auraient, sur les biens acquis, des hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription ou toute autre hypothèque valablement inscrite (art. 5). — A l'égard *des immeubles des comptables qui leur appartenaient avant leur nomination*, le Trésor public a une hypothèque légale, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2121 et 2134 du Code Napoléon; le Trésor public a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable *autrement qu'à titre onéreux postérieurement à sa nomination* (art. 6). — Tous receveurs généraux de département, tous receveurs particuliers d'arrondissement, tous payeurs seront tenus d'énoncer leurs titres et qualités dans les actes de vente, de partage, d'échange et autres translatifs de propriété qu'ils passeront, et ce à peine de destitution; en cas d'insolvabilité envers le Trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux. Les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus, aussi à peine de destitution, et en outre de tous dommages et intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du Trésor public, pour la conservation de ses droits..... (art. 7). — En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du Trésor public par privilége ou par hypothèque, les agents du gouvernement poursuivront, par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable (art. 8). — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, le Trésor public sera tenu, dans trois mois à compter de la notification qui lui sera faite aux termes de l'article 2183 du Code Napoléon, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus un certificat constatant la situation du comptable : à défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription aura lieu de droit et sans qu'il soit besoin de jugement. La mainlevée aura également lieu de droit dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le Trésor public (art. 9). — La prescription des droits du Trésor public, établie par l'article 2227 du Code Napoléon, court, au profit des comptables, *du jour où leur gestion a cessé* (art. 10).

1109. Aux garanties exposées dans les numéros qui précèdent se rattachent par un lien intime les règles d'après lesquelles doivent être justifiées les recettes. Elles diffèrent de celles dont nous venons de parler sous deux rapports : 1° en ce qu'elles s'appliquent non à tous les comptables, mais seulement aux comptables à la recette; 2° en ce que les garanties dont elles environnent la créance éventuelle de l'État contre ces comptables ont pour objet soit de prévenir et d'empêcher le *déficit* et le *debet* à l'aide d'une comptabilité scrupuleuse, soit de protéger les droits de l'État par la responsabilité d'autrui. Nous reproduisons les textes qui contiennent ces prescriptions protectrices des deniers de l'État.

Les préposés à la perception des revenus publics sont chargés de constater la dette des redevables, de leur en notifier le montant, d'en percevoir le produit et d'exercer les poursuites prescrites par les lois et règlements; toutefois, l'assiette des contributions directes est confiée à des fonctionnaires et agents

administratifs (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 306). — Les comptables chargés de la perception des revenus publics sont tenus de se libérer de leurs recettes aux époques et dans les formes prescrites par les lois et règlements (art. 307). — Ils acquittent les frais de régie, de perception et d'exploitation qui sont ordonnancés sur leurs caisses, et ils les portent en dépense définitive dans leurs comptes (art. 308). — Tout comptable chargé de la perception des droits et revenus publics est tenu d'enregistrer les faits de sa gestion sur les livres ci-après : 1° un livre-journal de caisse et de portefeuille, où sont consignées les entrées, les sorties des espèces et valeurs et la solde de chaque journée; 2° des registres auxiliaires destinés à présenter les développements propres à chaque nature de service; 3° un sommier ou livre récapitulatif résumant ses opérations selon leur nature, et présentant sa situation complète et à jour (art 309). — Tout préposé à la perception des revenus publics est tenu de procéder : 1° à l'enregistrement, en toutes lettres, au rôle, état de produit ou autre titre légal, quelle que soit sa démomination ou sa forme, de la somme reçue et de la date du recouvrement; 2° à son inscription immédiate, en chiffres, sur son journal; 3° à la délivrance d'une quittance à souche (art. 310). — Sont néanmoins exceptés de la formalité d'une quittance à souche : 1° les recettes opérées par les receveurs de l'enregistrement et des domaines; 2° le produit de la taxe des lettres; 3° les produits divers et accidentels recouvrés par les receveurs des finances (art. 311). — Les comptables principaux chargés de la perception des revenus publics sont tenus d'adresser chaque mois, à la comptabilité générale des finances, un bordereau de leurs recettes et de leurs dépenses, accompagné des pièces justificatives qui s'y rapportent, et revêtu des certifications prescrites par les règlements (art. 315). — Ces comptables principaux sont directement justiciables de la cour des comptes, et présentent le compte de leur gestion en leur nom et sous leur responsabilité personnelle (art. 316). — Les comptes sont rendus par gestion annuelle; ils doivent comprendre tous les faits accomplis pendant la durée de chaque année. Ces comptes sont formés en deux parties séparées, l'une comprenant les opérations complémentaires de l'exercice expiré, l'autre celles de la première année de l'exercice courant; celle-ci rappelle les opérations de la première partie, afin de résumer l'ensemble de la gestion annuelle..... (art. 317). — Les comptes de gestion doivent être adressés au ministre des finances dans le premier trimestre qui suit la période pour laquelle ils sont rendus et transmis à la cour des comptes, dûment vérifiés, avant l'expiration des trois mois suivants (art. 318). — Tous les comptables ressortissant au ministère des finances sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables, et dont la perception leur est confiée. En conséquence, ils sont et demeurent chargés, dans leurs écritures et dans leurs comptes annuels, de la totalité des rôles ou des états de produits qui constatent le montant de ces droits, et ils doivent justifier de leur entière réalisation avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle les droits se rapportent (art. 320). — Le contrôle des comptables supérieurs sur les agents de la perception qui leur sont subordonnés s'exerce par le visa des registres, la vérification de la caisse, l'appel des valeurs, des pièces justificatives et des divers éléments de leur comptabilité, et par tous les autres moyens indiqués par les règlements de chaque service. La libération des comptables inférieurs s'opère par la représentation des récépissés du comptable supérieur, qui justifient le versement intégral des sommes qu'ils étaient tenus de recouvrer (art. 321). — Les receveurs généraux et particuliers des finances sont tenus

de verser au Trésor, de leurs deniers personnels, le 30 novembre de chaque année, les sommes qui n'auraient pas été recouvrées sur les rôles des contributions directes de l'année précédente (art. 324). — A l'égard des autres receveurs de revenus publics, il est dressé, avant l'expiration de la seconde année de chaque exercice, des états par branche de revenu et par comptable, présentant les droits et produits restant à recouvrer, avec la distinction des créances qui doivent demeurer à la charge des comptables de celles qu'il y a lieu d'admettre en reprise à l'exercice suivant, et de celles dont les receveurs sont dans le cas d'obtenir la décharge. Le montant des droits et produits tombés en non-valeur ou à porter en reprise figure distinctement dans les comptes des receveurs, et il en est justifié à la cour des comptes (art. 325). — Les comptables en exercice versent immédiatement dans leur caisse le montant des droits dont ils ont été déclarés responsables; s'ils ne sont plus en fonctions, le recouvrement en est poursuivi contre eux, à la diligence de l'agent judiciaire du Trésor public (art. 326). — Lorsque les comptables ont soldé de leurs deniers personnels, aux termes des articles 320, 325 et 326, les droits dus par les redevables ou débiteurs, ils demeurent subrogés à tous les droits du Trésor public, conformément aux dispositions du Code Napoléon. Les comptables supérieurs qui, en exécution des articles 322, 337 et 338, ont payé les déficits ou débets de leurs subordonnés, sont également subrogés à tous les droits du Trésor sur le cautionnement, la personne et les biens du comptable débiteur (art. 327). — Les comptables à la charge desquels ont été mis, en conformité de l'article 325, des droits et produits restant à recouvrer, peuvent obtenir la décharge de leur responsabilité, s'ils justifient qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes poursuites et diligences nécessaires contre les débiteurs (art. 328). — Tout comptable supérieur qui a soldé de ses deniers le déficit ou le débet de l'un de ses préposés peut, s'il se croit fondé à en réclamer la décharge, provoquer une enquête administrative pour faire constater les circonstances qui ont précédé ou accompagné le déficit ou le débet, et s'il doit être attribué à des circonstances indépendantes de la surveillance du comptable. Le ministre des finances statue sur les demandes en décharge de responsabilité prévues au présent article, après avoir pris, s'il y a lieu, l'avis de la section des finances du conseil d'État, et sauf l'appel au même conseil, jugeant au contentieux (art. 329). — Les receveurs généraux des finances sont responsables de la gestion des receveurs particuliers de leur département. Chaque receveur général est, à cet effet, chargé de surveiller leurs opérations, d'assurer l'ordre de leur comptabilité, de contrôler leurs recettes et leurs dépenses. Les receveurs généraux disposent, sous leur responsabilité, des fonds reçus par les receveurs particuliers, soit qu'ils les fassent verser à la recette générale, soit qu'ils les emploient sur les lieux, soit qu'ils en autorisent la réserve en leurs mains, ou qu'ils leur donnent toutes autres directions commandées par les besoins du service (art. 336). — En cas de déficit ou de débet d'un receveur particulier, le receveur général du département est tenu d'en couvrir immédiatement le Trésor (art. 337). — Les receveurs généraux et particuliers des finances demeurent responsables de la gestion des percepteurs des contributions directes, et ils sont tenus de couvrir immédiatement le Trésor des déficits ou des débets constatés à la charge de ces préposés (art. 338).

1110. 4° *Créances de l'État contre les fournisseurs*. Ces créances

ont pour objet l'exécution d'obligations contractées vis-à-vis l'État, dans les marchés de fournitures dont nous avons étudié les formes et le contentieux [nos 318, 432 et 433].

Ces créances reçoivent une protection particulière des peines prononcées contre les fournisseurs des armées de terre et de mer, à raison des fraudes par eux commises dans l'exécution de leurs marchés, par les articles 430, 431 et 433 du Code pénal; ces textes subordonnent les poursuites à la nécessité d'une *dénonciation du gouvernement*, qu'il ne faut pas confondre avec l'autorisation de poursuivre émanant du conseil d'État, qui était exigée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII pour la mise en jugement des fonctionnaires publics. Le préalable, en ce qui concerne les fournisseurs, est d'une tout autre nature, et, les fournisseurs n'étant pas des fonctionnaires publics, il n'a pas été atteint par le décret du 19 septembre 1870. Il est établi dans le but d'empêcher que l'exercice intempestif de l'action publique contre les fournisseurs n'entrave inopportunément un service dont l'exact et régulier accomplissement peut être d'un intérêt majeur pour l'État. Aussi la dénonciation doit émaner, sinon du chef de l'État, du moins du ministre, qui seul est en position d'apprécier à tous les points de vue les besoins du service de son département et de reconnaître si la poursuite peut être introduite sans danger; par suite, un préfet maritime n'est pas compétent pour faire cette dénonciation sans y avoir été spécialement provoqué par le ministre de la marine (ch. crim. 13 juillet 1860, *Rousseau*; S. 61, 1, 99). L'inculpé poursuivi devant une juridiction pénale sans que ce préalable ait été rempli est recevable, soit en première instance, soit en appel, à conclure de ce fait à sa mise hors de cause immédiate et sans dépens. Il a été jugé (ch. crim. 4 juillet 1862) que l'individu condamné en qualité de fournisseur pour le compte de l'armée, à raison de fraudes par lui commises dans l'exécution de son marché, ne peut exciper pour la première fois devant la cour de cassation de ce qu'il n'aurait pas été, préalablement à la poursuite, dénoncé par le gouvernement, alors qu'il n'a pas été établi par l'instruction qu'il se trouve dans les conditions requises pour l'application de cet article; mais il y a lieu de décider que, même en cassation, le moyen peut être utilement invoqué pour la première fois, pourvu que le demandeur en cassation établisse la qualité de fournisseur sous laquelle il est poursuivi.

Un important arrêt de la chambre criminelle du 14 février 1873 (*Chenou*) a jugé que les fournisseurs chargés de pourvoir à l'arme-

ment, l'équipement, l'habillement et la nourriture des gardes nationales mobilisées appelées éventuellement à la défense du territoire, et organisées ou en voie d'organisation, mais non encore mises à la disposition du ministre de la guerre, ne peuvent être poursuivis pour des délits commis dans l'exécution de leur marché que sur la dénonciation du gouvernement par application de l'article 433 du Code pénal; que cette dénonciation peut et doit émaner non du ministre de la guerre, mais du ministre de l'intérieur, lequel a été chargé par les décrets des 29 septembre et 22 octobre 1870 de pourvoir à l'organisation des gardes nationales mobilisées jusqu'au moment où elles sont mises à la disposition du ministre de la guerre; et que le juge correctionnel, étant saisi par la dénonciation du gouvernement de la poursuite des délits des fournisseurs des armées de terre et de mer, a qualité pour apprécier et interpréter au besoin les termes du marché passé entre le fournisseur et l'administration, et dont l'inexécution est la base même du délit.

1111. En outre, l'État, quelle que soit la catégorie des fournisseurs, possède, à titre de garanties, un cautionnement et une hypothèque soumis aux règles suivantes. — Le cautionnement, déterminé d'après l'importance du service, consiste soit dans l'obligation personnelle d'un tiers (les obligations que cette caution doit souscrire aux termes du règlement du 15 novembre 1822, art. 4 à 14, en font en réalité un associé de l'entrepreneur), soit par le versement d'une somme en numéraire ou en inscription sur le grand-livre de la dette publique (ordonnance royale du 19 juin 1825; décret du 31 janvier 1872, relatif à l'affectation des rentes sur l'État aux cautionnements), avec faculté pour les ministres de recevoir à ce titre les créances sur leur département. — Une hypothèque conventionnelle, nonobstant controverse, peut résulter pour l'État du marché de fournitures dans lequel elle a pu régulièrement être stipulée, bien qu'il fût passé en la forme administrative et sans le ministère des notaires, dont les agents de l'État ont tous les pouvoirs pour la rédaction des contrats administratifs (L. 4 mars 1793, art. 3; L. 23-28 octobre-5 novembre 1790, art. 14 [*voir* n° 1036]; c. cass. 12 janvier 1835, S. 35, 1, 11; 3 mai 1843, S. 43, 1, 369).

1112. 5° *Créances de l'État contre les entrepreneurs de travaux publics.* Tout entrepreneur de travaux publics, pour être admis à

soumissionner [*voir* nos 315 et suivants], est tenu, à moins qu'il ne s'agisse de fournitures de matériaux pour les troupes ou de travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 1,500 fr., de fournir un cautionnement. Ce cautionnement doit être du trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus; il peut, à la volonté du soumissionnaire, être fourni en effets publics (Ord. 19 juin 1825; D. 31 janvier 1872) ou en hypothèques sur des immeubles présentant une valeur libre égale au montant de la somme fixée. Le préfet doit prendre inscription sur ces biens au nom de l'État immédiatement après l'approbation de l'adjudication (Arrêté du 19 ventôse an XI, art. 2; O. 10 mai 1829, art. 9 et 20). C'est aussi le préfet, sur l'avis ou la proposition de l'ingénieur en chef, qui autorise la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et le remboursement de leur cautionnement après la réception définitive des travaux (Décret décent. tabl. D 17°).

Une jurisprudunce constante du conseil d'État (consacrée par un arrêt du 21 juillet 1853 et maintenue par les arrêts nombreux, tels que celui du 14 mars 1861, qui visent les articles 1792 et 2270 du Code civil) décide que la responsabilité décennale, édictée par ces textes contre les entrepreneurs et architectes, atteint les entrepreneurs de travaux publics sans distinction entre ceux de l'État et ceux des départements, communes et établissements publics, nonobstant le délai de garantie fixé, selon les cas, à défaut de stipulation expresse dans le devis, à six mois ou un an, par l'article 17 du règlement du 16 novembre 1866, pendant lesquels ils sont tenus d'entretenir leurs ouvrages. Cette jurisprudence va même jusqu'à appliquer cette responsabilité de droit commun non-seulement aux édifices, mais aux travaux d'art, tels qu'un pont; sous ce rapport elle a d'abord inspiré quelques doutes. L'article 1792 semble, en effet, se référer aux ouvrages qui appartiennent à la spécialité de l'architecte, à l'exclusion de ceux qui rentrent dans la spécialité de l'ingénieur, et l'article 2270, qui parle de la responsabilité des *gros ouvrages,* a pour effet d'offrir un moyen de défense à l'entrepreneur, plus que de créer un argument contre lui. Divers arrêts du conseil d'État, d'une part, fixent le point de départ du délai de dix ans, non à la date du procès-verbal de la réception des travaux, mais à celle de leur achèvement et de la prise de possession; et, d'autre part, décident que le cautionnement fourni par les entrepreneurs de travaux publics ne

s'applique pas, à moins de stipulation expresse, à la responsabilité décennale.

1113. 6° *Créances de l'État contre les condamnés à l'amende et aux frais de justice.* Les principaux textes qui régissent cette classe de créances appartiennent au droit pénal : tels sont les articles 52 et 53 du Code pénal (successivement modifiés par la loi du 17 avril 1832, celle du 13 décembre 1848 et celle du 22 juillet 1867), qui prononcent la contrainte par corps, et l'article 55 du même Code, qui réunit dans les liens, non d'une simple obligation *in solidum*, mais de la solidarité parfaite, pour le paiement des frais dus à l'État et même des amendes, tous les individus condamnés dans le même procès pour une même infraction. Ces garanties sont complétées par la loi du 5 septembre 1807, relative au mode de recouvrement des frais de justice au profit du Trésor public en matière criminelle, correctionnelle et de police ; cette loi confère à l'État pour le paiement des frais, mais non pour celui des amendes, un privilége qui porte sur les meubles, et, à charge d'inscription dans les deux mois à dater du jour du jugement, sur les immeubles du condamné. La loi du 5 pluviôse an XIII, en rendant la partie civile responsable du remboursement des frais de poursuite, sauf son recours contre les condamnés, confère par là même à l'État un avantage de plus. Le rapport du ministre de la justice sur l'administration de la justice criminelle pendant l'année 1860 (*Moniteur* du 23 mai 1862) contient la déclaration suivante : « Le montant des sommes recouvrées à titre de frais de justice et » d'amende excède beaucoup chaque année celui des frais payés ; » et l'administration de la justice criminelle serait pour le Trésor » public une source de revenus, si le produit des amendes n'était » attribué, en très-grande partie, aux communes, ou, à titre de » primes, en certaines matières, aux agents qui constatent les » délits et les contraventions ».

1114. L'article 3 § 2 de la loi du 22 juillet 1867 [n° 1107] disposait que « la contrainte par corps n'aura jamais lieu pour le paiement » des frais, au profit de l'État », et, en conséquence, l'article 18 § 1 de la même loi prononçait l'abrogation des textes contraires à cette règle nouvelle. Une loi du 19 décembre 1871 a fait disparaître ces dispositions de la loi de 1867 et rétabli au profit de l'État la contrainte par corps pour le paiement des frais de justice criminelle. Les motifs à l'appui de cette loi de 1871 sont l'état de nos finances

et les pertes supportées de ce chef par le Trésor qui se sont élevées de 8 % à 32 %, étant de 379,691 en 1866 et de 1,451,831 en 1869. Une loi du 18 juillet 1875 a encore ouvert sur l'exercice 1874 un crédit supplémentaire de 913,000 fr. applicable aux frais de justice criminelle.

Est abrogé l'article 3 § 3 de la loi du 22 juillet 1867, qui a interdit l'exercice de la contrainte par corps pour le recouvrement des frais dus à l'État, en vertu des condamnations prévues dans l'article 2 de la même loi (Loi du 19 décembre 1871, art. 1). — Sont, en conséquence, remises en vigueur les dispositions légales abrogées par l'article 18 § 1 de la loi du 22 juillet 1867 (art. 2).

SECTION VI. — De l'État créancier des impôts.

1115. Division de la section en six paragraphes.

1115. Cette section comprendra six paragraphes. Dans le 1er, nous ferons connaître la nature particulière de cette créance de l'État, en exposant les caractères généraux des impôts et leur classement; dans le 2e, nous traiterons des contributions directes; dans le 3e, des contributions indirectes; dans la 4e, des douanes; dans le 5e, des impôts divers et nombreux dont la perception est confiée à l'administration de l'enregistrement et des domaines; et le 6e sera consacré aux postes et à la télégraphie privée.

§ Ier. — Théorie générale et division des impôts.

1116. Nature spéciale de cette créance de l'État; but et nécessité de l'impôt.
1117. Caractères du système d'impôts établi en France; rejet des diverses sortes d'impôt unique, sur la terre, le revenu, ou le capital.
1118. Règles communes à tous les impôts.
1119. Règle de l'impôt proportionnel; rejet de l'impôt progressif.
1120. Double division des impôts.
1121. Impôts directs.
1122. Impôts indirects.
1123. Nature mixte des droits d'enregistrement.
1124. Comparaison des impôts directs et des impôts indirects au point de vue économique et financier.
1125. Impôts de répartition et impôts de quotité.
1126. Des quatre degrés de répartition.
1127. Commissions de répartiteurs.

1116. L'État, à un moment déterminé, et dans certaines circonstances données [nos 566 à 580], devient créancier du montant

de l'impôt. Il a, pour assurer son recouvrement, des garanties analogues à celles qui protégent ses autres créances, priviléges, hypothèques, etc., dont l'efficacité varie selon les cas. Cette créance se distingue toutefois de toutes les autres créances de l'État, en ce qu'elle lui donne pour débiteurs l'universalité des habitants, entre lesquels elle se subdivise dans des proportions fixées par des tarifs ou des répartitions, sans qu'ils puissent s'y soustraire autrement qu'en s'abstenant des actes de la vie civile ou naturelle. Elle se distingue encore de toutes les autres créances de l'Etat. en ce qu'elle émane d'une cause permanente ou sans cesse renouvelée, qui forme une condition nécessaire de l'existence normale de l'État; cette cause juridique de la créance se trouve dans la loi qui établit l'impôt.

L'impôt (*imponere*) est une dette imposée aux particuliers au profit du corps social; l'impôt national entre dans les caisses de l'État; l'impôt départemental et l'impôt communal sont perçus au profit des départements et des communes.

Une double erreur économique, en sens contraire, consiste à considérer, d'une part, toute dépense publique au moyen de l'impôt comme « stérile et improductive », et, d'autre part, à exalter l'impôt « comme le meilleur des placements », parce qu'il ne ferait pas sortir l'argent du pays.

L'impôt est une nécessité de toutes les civilisations, de tous les temps et de tous les régimes; il a sa raison d'être et sa légitimité au point de vue économique et scientifique, dans sa participation directe ou indirecte à l'œuvre de la production de la richesse, et il trouve sa limitation dans la mesure même de cette participation.

La légitimité et la limitation de l'impôt dérivent donc également de la nécessité ou de l'utilité des dépenses auxquelles il a pour objet de pourvoir. L'imposition au profit de l'État représente la part contributoire que tout individu doit supporter dans les dépenses publiques, en vertu de la maxime *ubi emolumentum ibi onus esse debet*, détournée de son application plus modeste du droit civil; chacun jouit des bienfaits de l'organisation sociale, chacun doit participer à ses charges [1]. Si les produits et revenus divers des biens

[1] C'est en effet cette vérité, proclamée par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 [n° 566], que le maréchal de Vauban plaçait, en 1698, au frontispice de LA DÎME ROYALE, pour en déduire de la manière la plus judicieuse, dans les termes qui suivent, toute la théorie de l'impôt: « *Maximes fondamentales de ce système.* — I. Il est d'une évidence » certaine et reconnue par tout ce qu'il y a de peuples policés dans le monde

de l'État étaient suffisants pour couvrir ses charges, l'impôt ne serait pas nécessaire ; mais il est loin d'en être ainsi ; tandis que les dépenses publiques dépassent trois milliards, les produits du domaine national sont inférieurs à 60 millions. Cette énorme insuffisance des produits du domaine, premier élément de la fortune publique, est la raison d'être de l'impôt qui en forme le second.

1117. L'Assemblée constituante en 1789, comme l'ancien régime, malgré leurs erreurs en matière de finances [n° 1120 *in fine*], et toutes les législatures qui, depuis, ont contribué à l'organisation du système financier de la France, ont repoussé l'unité d'impôt. La plus grande simplicité de ce système et l'économie de frais de régie qui en résulterait ne peuvent compenser les vices fondamentaux qui condamnent : l'idée des physiocrates [1] d'un *impôt unique sur la terre,* fondée sur la double erreur que la terre et ses produits seraient l'unique richesse et que le travail agricole serait seul productif ; celle d'un *impôt unique sur le revenu*, se heurtant, plus encore que tout impôt partiel sur le revenu, à l'impossibilité relative d'établir la valeur des revenus viagers ou perpétuels, aléatoires ou certains, au danger des déclarations frauduleuses des parties, et à celui de violer par des recherches inquisitoriales le secret des affaires et des familles ; et la conception moderne d'un *impôt unique sur le capital*, avec la sanction des déclarations frauduleuses par le droit de préemption au profit de l'État ou des particuliers, aussi grosse d'injustices qu'impraticable. Notre système d'impôts consiste au contraire dans une combinaison de diverses espèces d'impôts multiples, variés comme les formes que peuvent affecter les revenus des citoyens. Il repose, non sur l'unité, mais sur la

» que tous les sujets d'un État ont besoin de sa protection, sans laquelle ils n'y » sauraient subsister. — II. Que le prince, chef et souverain de cet État, ne » peut donner cette protection si ses sujets ne lui en fournissent les moyens ; » d'où s'ensuit : — III. Qu'un État ne peut se soutenir si les sujets ne le sou» tiennent. Or ce soutien comprend tous les besoins de l'État, auxquels par » conséquent tous les sujets sont obligés de contribuer. — *De cette nécessité il » résulte* : 1° une obligation naturelle aux sujets de toutes conditions, de con» tribuer à proportion de leur revenu ou de leur industrie, sans qu'aucun d'eux » s'en puisse raisonnablement dispenser ; 2° qu'il suffit, pour autoriser ce droit, » d'être sujet de cet État ; 3° que tout privilége qui tend à l'exemption de cette » contribution est injuste et abusif, et ne peut ni ne doit prévaloir au préju» dice du public ».

[1] *Voir*, sur les physiocrates et les principaux systèmes d'économie politique, les n°ˢ 872 et 1252 du présent ouvrage.

diversité des impôts ou contributions; et ce système est reconnu comme le seul possible pour un grand pays comme la France et dans l'état actuel de la richesse publique.

Entre tous les impôts, quelle que soit leur diversité, il existe un lien commun au point de vue pratique et purement administratif: c'est que les diverses administrations chargées d'en établir l'assiette ou d'en faire la perception relèvent également du ministre des finances, dans les attributions duquel nous trouvons les impôts, au même titre que nous y avons déjà trouvé le domaine de l'État, c'est-à-dire les deux branches de la fortune publique. Il faut cependant excepter depuis 1878 les postes et les télégraphes qui forment un ministère distinct.

1118. Tous les impôts, quelles que soient leur nature et leur dénomination, sont, en outre du point de vue purement pratique qui vient d'être indiqué, soumis à certains principes dont l'application leur est commune. Les uns sont d'ordre purement économique, les autres ont passé des données de la science dans les prescriptions de la loi, et forment les bases constitutionnelles et administratives de notre système financier.

Les premiers sont qu'un législateur ne doit admettre que des impôts productifs [n° 1134] et justes, dans leur principe et leurs conditions d'application.

Les autres, qui sont la mise en œuvre dans la loi positive de l'idée de justice, peuvent être ramenés à cinq règles ou principes fondamentaux. Les deux premiers ont déjà trouvé leur place dans le second titre de cet ouvrage, parmi les principes de droit public dont le droit administratif fait l'application.

1° C'est d'abord le principe que l'impôt n'est pas un *tribut* que le pouvoir public, quel qu'il soit, puisse exiger en vertu d'un droit antérieur et supérieur, mais une contribution discutée et consentie par les représentants des contribuables. Aussi tout impôt doit être établi et perçu en vertu d'une loi annuelle, et nous avons exposé déjà les conditions d'application de ce principe essentiel de notre droit public [nos 566 à 580].

2° Le principe que toutes les personnes et tous les biens sont soumis à l'impôt, sans dispense, exception, ni privilége d'aucune sorte. Cette règle découle de la notion de l'impôt, telle que nous l'avons établie ci-dessus [n° 1116]. C'est l'application du principe de l'égalité des citoyens devant la loi d'impôt [nos 742 et 745], sauf à déterminer en quoi consiste l'égalité en matière d'impôt [n° 1119].

C'était tout d'abord l'abolition des priviléges dans la répartition des charges, vainement réclamée jadis par les États généraux dès le XIVe siècle, « l'impôt doit être également réparti sur tout le » monde (vœu des États généraux de 1355) », demandée par Vauban [n° 1116 *note*] et Turgot (édit de février 1776 sur la corvée, accueilli par les protestations et le refus d'enregistrement du parlement), et seulement réalisée par l'Assemblée constituante de 1789. La loi d'impôt ne doit admettre d'exception ni par en haut ni par en bas, sauf l'unique inscription sur la liste d'indigence.

Il faut 3° signaler aussi parmi les règles communes à tous les impôts leur *affectation au revenu*, ce qui signifie que c'est le revenu et non le capital qui forme la matière imposable et que l'impôt doit être assez modéré pour que le contribuable le paie avec ses économies sur son revenu. Il en doit être ainsi sous peine de tarir les sources de la production. De sorte que, sans le respect de cette règle, l'impôt cesserait à la fois d'être juste et d'être productif, et manquerait ainsi des deux conditions essentielles de tout impôt. Le revenu, lorsqu'il ne peut être constaté, est présumé en raison de certains faits auxquels la loi attache la présomption d'un revenu plus ou moins considérable ; ces faits sont tantôt la valeur locative, tantôt le nombre et la nature des portes et fenêtres, tantôt la nature des professions, tantôt la fréquence et l'importance des consommations ou des transactions.

4° Un impôt ne serait pas juste s'il était immoral, comme la loterie, et les impôts qui, par leurs conditions d'établissement ou leurs exagérations, exciteraient à la fraude ; mais cette règle ne signifie pas que l'impôt doive être moralisateur, que telle doive être sa mission ; ce qui condamne notamment les impôts somptuaires.

1119. 5° Une cinquième règle commune à tous les impôts et qui domine notre système financier est celle de la *proportionnalité* ; l'impôt est et doit être proportionnel aux facultés imposables du contribuable. C'est le mode d'application du principe de droit public de l'égalité des citoyens devant la loi. Pour être juste et appliqué conformément au principe d'égalité, l'impôt ne doit être ni fixe, ni progressif ou progressionnel. La proportionnalité fait antithèse à la progression ; l'impôt proportionnel est le contraire de l'impôt *progressif*, dans lequel le rapport entre les facultés imposables et l'impôt supporté s'élève à mesure que grandit la fortune du redevable. L'impôt progressif est cher à certaines écoles socialistes ; il menace le droit de propriété, et son introduction dans la

loi le mettrait en péril. Une progression modérée devrait imposer pour *maximum* une limite arbitraire, par suite dangereuse, facile à franchir en temps de crise; une progression logiquement continuée est spoliatrice, destructive du droit de propriété, et va jusqu'à l'absurde, frappant le capital d'un impôt supérieur au revenu[1].

1120. Les divers impôts, considérés sous le rapport de leur assiette, présentent des différences profondes, au point de vue administratif et légal, comme au point de vue économique et financier. Ces différences dans l'assiette de l'impôt produisent la division des impôts à un double point de vue : 1° en impôts directs et impôts indirects; 2° en impôts de répartition et impôts de quotité.

1121. Les impôts *directs* sont exigibles en vertu d'un rôle nominatif; on les nomme ainsi parce qu'ils saisissent une portion du revenu des citoyens, en frappant directement leurs biens ou leurs personnes; le contribuable ne peut se soustraire à cette créance de l'État tant qu'il possède les facultés imposables. Le contentieux des impôts directs est de la compétence de l'autorité administrative, parce que les réclamations auxquelles ils donnent lieu ont pour objet d'obtenir la rectification ou l'interprétation du rôle nominatif, qui est un acte administratif proprement dit [n°s 247 et suivants]. Les principaux impôts directs reçoivent le nom de *contributions directes*; ces contributions sont au nombre de quatre.

Ces quatre grandes contributions figurent dans la loi du 21 décembre 1879, portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1880 (à laquelle nous empruntons nos exemples), pour les sommes suivantes en principal : *contribution foncière*, 173,930,000 fr.; *contribution personnelle et mobilière,* 60,937,000 fr.; *contribution des portes et fenêtres*, 42,035,400 fr.; *contribution des patentes,* 99,891,100 fr. Il faut aussi placer dans la catégorie des

[1] Avec la taxe la plus modérée, celle d'un centième du revenu au point de départ (1 pour 100), en admettant que l'impôt triple quand le revenu double, on trouve les résultats suivants :

Revenu.	Impôt.	Revenu.	Impôt.
100 fr.	1 fr.	12,800 fr.	2,187 fr.
200	3	25,600	6,561
400	9	52,200	19,683
800	27	104,400	59,049
1,600	81	208,800	177,147
3,200	243	417,600	531,441
6,400	729		

impôts directs la taxe *sur le revenu des valeurs mobilières*, 34,274,000 fr. [n° 1307], et les taxes assimilées aux contributions directes (23,787,700 fr.) : taxe *sur les chevaux et voitures*, 9,636,700 fr. ; *taxe annuelle sur les biens de mainmorte*, 5,150,000 fr.; *redevances des mines*, 2,400,000 fr. ; droit de *vérification des poids et mesures*, 4,005,000 fr. ; *taxe sur les cercles*, 1,360,000 fr. ; *taxe sur les billards publics et privés*, 990,000 fr.; *droit de visite des pharmacies et drogueries*, 246,000 fr.

1122. Les impôts *indirects* sont ainsi nommés parce qu'ils sont attachés par la loi à la réalisation de certains actes ou de certaines consommations ; c'est le fait qui est atteint par la loi fiscale indépendamment de toute détermination de personne ; le contribuable n'est frappé par elle qu'*indirectement*, parce qu'il consomme et dans la proportion de sa consommation, ou parce qu'il accomplit l'acte imposé et dans la proportion de l'importance de cet acte. Il en résulte que le recouvrement des impôts indirects échappe à l'emploi du rôle nominatif, et les difficultés litigieuses qu'il fait naître, ne consistant que dans l'application des textes de loi, sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Dans la loi de finances du 21 décembre 1879, portant fixation du budget des recettes de 1880, les impôts et revenus indirects sont évalués de la manière suivante : *droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèques et perceptions diverses*, 488,595,000 fr. ; *droits de timbre*, 140,221,000 fr. ; *douanes et sels dans le rayon des douanes*, 311,499,000 fr. ; *droits sur les boissons*, 412,580,000 fr.; *droits sur le sucre indigène*, 110,850,000 fr. ; *produit de la vente des tabacs*, 333,083,000 fr.; *taxe de consommation des sels perçue hors du rayon des douanes*, 11,725,000 fr. ; *produit de la vente des poudres à feu*, 13,340,000 fr. ; *droits sur le papier*, 14,889,000 fr. ; *produit des deux dixièmes du prix de transport des voyageurs et des marchandises par chemin de fer en grande vitesse*, 81,447,000 fr. ; *produit des deux dixièmes du prix de transport par autres voitures publiques*, 4,909,000 fr. ; *produit des postes*, 108,763,000 fr. ; *produit des télégraphes*, 21,177,000 fr. ; *versements effectués par suite des engagements conditionnels d'un an*, 13,231,350 fr. ; etc.

1123. Il convient de faire ici une observation relative au principal élément qui entre dans la composition du premier de ces chiffres, les *droits d'enregistrement*. Cet impôt a une nature mixte : il est indirect en ce sens qu'il n'est exigible qu'au fur et à mesure

des mutations et des actes à enregistrer, et qu'en règle générale, sauf les mutations par décès qui se produisent fatalement, les contribuables peuvent s'y soustraire en s'abstenant de transactions; mais, sous un autre rapport, le droit d'enregistrement ressemble à l'impôt direct en ce qu'il est dû nominativement par le contribuable et est exigible par voie de contrainte.

1124. Au parallèle que nous venons d'établir au point de vue purement administratif et légal entre les impôts directs et les impôts indirects, il est bon d'ajouter la comparaison de ces deux classes d'impôts au point de vue économique et financier. Chacune de ces deux espèces d'impôts présente des caractères spéciaux, qui ont dû les faire admettre et conserver l'une et l'autre dans le système financier de la France. L'Assemblée constituante de 1789, malgré l'immense service rendu par elle par l'établissement des principes fondamentaux ci-dessus posés [nos 1117 à 1119], commit, sous l'influence sous ce rapport des idées physiocratiques, l'énorme faute de supprimer tous les impôts indirects, excepté les droits de douane et les droits d'enregistrement; elle voulut faire reposer tout son système d'impôts sur deux grands impôts directs, l'impôt sur les revenus fonciers porté au chiffre exagéré de 240 millions, et dont elle ne put jamais faire rentrer une grande partie, et l'impôt sur les revenus mobiliers insuffisant pour les besoins de l'État. On ne sait que trop les désastres dont la Révolution eut à payer cette première erreur dans l'organisation des finances du pays, les assignats, la banqueroute des deux tiers, le maximum, etc.

L'État a besoin de revenus certains, sur lesquels il puisse toujours compter nonobstant la survenance de crises politiques, commerciales ou financières; il a besoin de revenus fixes et assurés dans leur *quantum* et quant à l'époque de leur rentrée. Les impôts directs, payables chaque mois par douzième, donnent seuls à l'État des revenus de cette nature.

Mais les impôts directs, par cela même qu'ils sont invariables, ne suivent pas les modifications de la richesse, ses progrès ou ses ralentissements; ils seraient impuissants à subvenir seuls à la plus grande part des charges sociales; ils ont en outre l'inconvénient, quoique moins productifs pour le Trésor, de se faire plus sentir du contribuable par sommes plus fortes, payables à des échéances à époques fixes et sous la garantie de voies d'exécution rigoureuses.

Les impôts indirects, au contraire, sont bien plus productifs; tandis que les voies et moyens ordinaires applicables aux dépenses

ordinaires du budget de 1880, s'élevant à 3 milliards, ont demandé moins de 500 millions aux impôts directs[1], ce budget ordinaire a dû demander environ 2 milliards 500 millions aux impôts indirects, ainsi que cela résulte du tableau qui précède [nos 1121 et 1122]. Les impôts indirects sont en effet beaucoup plus productifs; ils suivent les progrès de la richesse publique, s'accroissent avec elle, et se paient insensiblement, sans que le contribuable, qui les paie avec le produit ou au moment de l'acte de consommation, s'en aperçoive autant. C'est ainsi que dans les cinq années écoulées du 1er janvier 1875 au 1er janvier 1880, le produit des impôts indirects s'est progressivement augmenté en France : de 3 1/2 % par an pour les droits d'enregistrement (432,852,000 fr. en 1875; 519,991,000 fr. en 1879); de 2 1/4 % par an pour les droits sur les boissons (386,026,000 fr. en 1875; 421,955,000 fr. en 1879); de 8 % par an pour les douanes (166,844,000 fr. en 1875; 220,287,000 fr. en 1879); de 3 % par an pour les tabacs, de 1875 (312,440,000 fr.) à 1877 (329,443,000 fr.), pour se ralentir sous l'influence de certaines fraudes et présenter encore une progression de 1 % pendant les deux années suivantes (335,217,000 fr. en 1879).

Mais, d'autre part, les impôts indirects, surtout les taxes de consommation, ont l'inconvénient d'être moins proportionnels à la fortune du contribuable que l'impôt direct; de pouvoir même devenir une capitation, s'ils atteignent une denrée de première nécessité; d'entraver la circulation des produits, et d'être une gêne pour le commerce; de plus, de donner lieu pour quelques-unes de ces taxes aux pratiques de l'*exercice* et à un contact irritant, que ne produit pas l'impôt direct, entre les contribuables et les agents du Trésor.

Ainsi chaque classe d'impôts présente ses avantages propres et ses inconvénients particuliers; vouloir le bien absolu, en cette matière, serait une chimère, et le législateur doit admettre à la fois, dans la limite des besoins de l'État, les impôts directs et les impôts indirects les plus justes et les plus productifs.

1123. La division des impôts, en impôts *de répartition* et impôts *de quotité*, ne fait pas double emploi avec la division précédente et

[1] Mais ce serait une grave erreur de croire que là se bornent toutes les charges incombant du chef de l'impôt direct à la propriété; il faut y ajouter l'énorme charge résultant de l'impôt direct départemental [nos 1355 à 1360] et de l'impôt direct communal [nos 1457 et 1468] établis par voie de centimes additionnels au principal des contributions directes.

ne lui correspond pas exactement. Les trois premières contributions directes, foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, sont des impôts de répartition ; la quatrième contribution directe, celle des patentes, et tous les impôts indirects, sont des impôts de quotité.

Voici leur définition. Le produit de l'impôt de répartition est certain ; il est connu et déterminé d'avance ; mais la part contributive de chaque individu est inconnue, et l'opération qui doit la fixer se nomme la *répartition*. Dans l'impôt de quotité, il n'y a pas de répartition nécessaire ; c'est la *quote-part* de chaque contribuable qui est certaine et fixée par la loi, tandis que le produit total de l'impôt est certain et ne sera connu que par la perception, qui s'opère en vertu du tarif fixé par la loi.

Aussi avons-nous vu que la loi du budget opère la *fixation* des impôts de répartition, tandis qu'elle ne peut contenir que l'*évaluation* du produit probable des impôts de quotité [nº 576].

Au point de vue des conséquences du non-paiement de l'impôt, celui de répartition diffère sensiblement de celui de quotité. Le premier oblige la commune entière au paiement du contingent qui lui est assigné ; il en résulte que le montant des décharges et réductions est réimposé sur les habitants, afin d'atteindre toujours la somme à laquelle s'élève le contingent. Dans l'impôt de quotité, au contraire, cette obligation de la commune au paiement de la cote de chaque contribuable n'existe pas ; d'où suit que les cotes mal imposées tombent en non-valeur pour le Trésor public.

En dernier lieu, tandis que, dans les impôts de répartition, ce sont des commissaires chargés de représenter les citoyens qui désignent les contribuables et fixent la somme due par chacun, pour les impôts de quotité, au contraire, les contribuables sont en contact immédiat avec les agents de l'État, chargés de rechercher les contribuables et d'exiger l'observation de la loi d'impôt.

1126. La répartition est une opération qui se renouvelle nécessairement chaque année, et qui a pour objet d'arriver à la fixation de la somme d'impôts dits de répartition, que chaque contribuable doit payer à l'État. A cette opération délicate et complexe, doit présider la plus stricte équité : c'est pourquoi la loi lui a donné pour garantie le principe qu'elle doit être faite par les contribuables eux-mêmes, représentés par leurs mandataires légaux.

Il y a quatre degrés de répartition. — Au premier degré, il s'agit de répartir entre tous les départements le chiffre total, fixé

pour chacun de ces impôts par la loi du budget. Cette répartition première, ayant pour objet la détermination du contingent de chaque département, est faite par le pouvoir législatif dans la loi même du budget; chaque année, un tableau annexé à cette loi [nº 577 2º] contient la fixation du contingent de chaque département pour les trois contributions directes de répartition : foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres. — La répartition du second degré a pour objet de répartir entre les arrondissements le contingent attribué au département par la loi du budget; nous avons déjà dit [nº 140] que c'est une des attributions du conseil général, qui procède en cette matière comme délégué du pouvoir législatif avec un droit souverain. — Le troisième degré de répartition a pour objet de répartir entre chaque commune le contingent attribué à l'arrondissement par le conseil général; nous avons dit [nº 184] que cette répartition formait la plus importante des attributions du conseil d'arrondissement, et nous avons fait connaître le droit qui appartient aux communes d'attaquer devant le conseil général la répartition faite par le conseil d'arrondissement. — Enfin, le quatrième degré de répartition s'opère dans le sein même de la commune, et a pour objet de répartir entre tous les contribuables le contingent attribué à la commune; c'est cette répartition du dernier degré qui établit le chiffre de la créance de l'État contre chaque redevable de l'impôt.

1127. Tandis que ce sont les corps électifs constitués, pouvoir législatif, conseil général et conseil d'arrondissement, qui ont fixé, comme il vient d'être dit, le contingent départemental, le contingent de l'arrondissement et le contingent communal, ce n'est pas, contrairement à cette règle, le conseil municipal qui fixe le contingent individuel à payer par chaque contribuable. Le législateur a voulu confier cette opération à une réunion plus indépendante des contribuables par le choix de ses membres, et que l'on nomme la *commission des répartiteurs*, commission non permanente et qui se dissout chaque année, après avoir achevé sa mission.

La même commission, dans chaque commune, opère pour les trois contributions de répartition; elle est composée de sept membres, savoir : le maire et son adjoint ou l'un des deux adjoints, dans les communes de moins de cinq mille habitants; le maire et un adjoint, ou, au choix du sous-préfet, deux conseillers municipaux désignés par lui, dans les autres communes; et cinq

citoyens choisis par le sous-préfet parmi les contribuables de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune s'il s'en trouve de tels; la commission ne peut délibérer valablement qu'avec cinq membres présents au moins (L. 3 frimaire an VII; A. 19 floréal an VIII, art. 4).

Une loi du 24 juin 1880 a aussi porté de 5 à 7 le nombre des membres de la commission de répartition des contributions directes de la ville de Paris, instituée par une loi du 23 frimaire de l'an III.

Les fonctions de répartiteurs ne peuvent être refusées que pour des causes déterminées et limitativement énumérées par la loi; ils ne peuvent, sous aucun prétexte, se dispenser de faire les opérations dont ils sont chargés, à peine de responsabilité solidaire et même de contrainte pour le paiement de tous les termes des contributions assignées à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard par l'effet de la non-exécution de ces opérations (L. 2 messidor an VII, art. 15).

§ II. — Contributions directes et taxes assimilées.

1128. Division du paragraphe en trois parties.

1128. Ce paragraphe doit embrasser d'abord les règles propres à chacune des quatre contributions directes : foncière, personnelle et mobilière, portes et fenêtres, patentes.

Il y sera traité ensuite des taxes assimilées aux contributions directes, et enfin des règles principales relatives au recouvrement et au contentieux de ces contributions et des taxes qui leur sont assimilées.

A. *Les quatre grandes contributions directes.*

1129. Séparation du service des contributions directes; direction générale des contributions directes.
1130. Agence de perception des contributions directes; centralisation et direction du mouvement des fonds.
1131. 1° Contribution foncière.
1132. Exemptions permanentes et temporaires.
1133. Cadastre; rôle cadastral.
1134. Fixité et péréquation de l'impôt foncier; séparation nécessaire des propriétés bâties et non bâties; projet de loi de 1876 relatif au renouvellement du cadastre.

1129. Nous venons de dire que les quatre grandes contributions directes sont les contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes. Les mêmes fonctionnaires sont chargés de toutes les opérations relatives au service des quatre contributions directes. Placés sous l'autorité du ministre des finances, ils se divisent en deux classes. Les uns, chargés d'établir l'assiette et de participer à la répartition de l'impôt, forment la *direction générale des contributions directes*, dont la hiérarchie comprend, au-dessous du directeur général, les directeurs de département, les inspecteurs, contrôleurs et surnuméraires; les autres sont des comptables exclusivement chargés du recouvrement. Dans la séance du 8 avril 1876, la Chambre des députés a été saisie, par l'initiative d'un de ses membres, d'une proposition de loi ayant pour objet la réunion des services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes (*Journ. off.* du 23 mai). Bien qu'ayant été l'objet d'un rapport favorable et très-étudié, cette proposition ne nous paraît pas de nature à constituer un progrès désirable.

1130. Les fonctionnaires, chargés de procéder aux opérations de recouvrement, forment une *agence de perception* des contributions directes, composée dans chaque département du trésorier

payeur général des finances, des receveurs particuliers d'arrondissement et des percepteurs des contributions directes, le premier répondant de la gestion des seconds, et les seconds de la gestion des percepteurs, suivant des règles de comptabilité décrites dans les textes reproduits ci-dessus [n° 1109].

Il résulte de cette organisation que le recouvrement des contributions en France a quatre degrés : 1° le contribuable opère son versement entre les mains du percepteur; 2° tous les dix jours les percepteurs versent leurs recouvrements dans la caisse du receveur particulier : c'est une première centralisation des fonds au chef-lieu d'arrondissement; 3° le receveur particulier opère tous les dix jours ses versements dans la caisse du trésorier payeur général du département : c'est, au chef-lieu du département, une seconde centralisation pour tous les fonds recouvrés dans les autres arrondissements, car le trésorier payeur général reçoit directement les versements des percepteurs de l'arrondissement chef-lieu; 4° le trésorier payeur général tient les fonds à la disposition du Trésor public, à Paris, avec lequel il est en compte courant. Une direction, appelée *direction du mouvement des fonds*, distribue les fonds sur toutes les parties du territoire, suivant l'encaisse disponible et les besoins de la caisse centrale et de chaque trésorerie générale.

Une loi de finances du 20 décembre 1872 (art. 18) avait décidé la réunion des fonctions de percepteur des villes chefs-lieux d'arrondissements à celles des receveurs particuliers, et celles des percepteurs des villes chefs-lieux de départements à celles des trésoriers payeurs généraux, au fur et à mesure des vacances, sauf exceptions permises pour les villes d'une population supérieure à 100,000 âmes. Cette innovation n'a pas donné de résultats favorables, et chaque année depuis 1873 le retour à l'ancien état de choses fut réclamé. La loi du 25 juillet 1879, *relative au rétablissement des perceptions de ville*, est venue donner satisfaction à ces réclamations, tout en maintenant à 5,265 le nombre total des perceptions; les articles 2 et 3 de cette loi ont prescrit un remaniement des tarifs des remises des percepteurs, et l'article 4 est relatif aux conditions d'admission aux fonctions de receveur particulier des finances.

1131. 1° La *contribution foncière* est assise sur le revenu net, c'est-à-dire tout ce qui reste du revenu, déduction faite des frais de production et d'entretien, des propriétés immobilières bâties

ou non bâties. Cette première de toutes les matières imposables, la terre et les constructions qui la couvrent, a le triple avantage, au point de vue fiscal, d'être productive de revenus facilement appréciables, de s'offrir sans investigations irritantes aux constatations des agents du fisc, et de présenter à l'État une garantie assurée de sa créance. Réglementé d'abord dans la loi du 23 novembre 1790 par l'Assemblée constituante, qui avait méconnu cette règle de finances et d'économie politique que l'impôt foncier doit être le plus léger possible [n° 1124], l'impôt foncier est actuellement régi par la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), et il est devenu des trois quarts plus léger qu'en 1791.

Cette contribution affecte directement la chose, et constitue un droit réel sur l'immeuble; le débiteur de cet impôt est le propriétaire, qui n'a pour s'y soustraire que la faculté du délaissement, par une déclaration écrite d'abandon perpétuel de l'immeuble au profit de la commune dans laquelle il est situé. Toutefois, en tant que spécialement assis sur les produits de l'immeuble, l'impôt foncier est dû par celui qui a la propriété utile à titre d'usufruitier ou d'emphytéote; mais les locataires et fermiers, qui n'ont pas un démembrement de la propriété et ne possèdent qu'à titre précaire, n'en sont pas tenus. La loi doit considérer comme proprétaire celui dont le nom figure sur le rôle nominatif des contribuables : de sorte que le vendeur encore porté sur les rôles est tenu de payer l'impôt foncier pour l'immeuble dont il n'est plus propriétaire; il en est de même de celui qui, porté sur les rôles pour un autre, n'a pas fait rectifier cette erreur dans le délai légal; l'État poursuit le débiteur apparent, sauf le recours de celui-ci contre le débiteur réel. On appelle *mutation de cote* le changement qui consiste à substituer le nom d'une personne à celui d'une autre sur le rôle nominatif; c'est le conseil de préfecture qui statue sur les demandes tendant à faire opérer ce changement (Arrêté du 24 floréal an VII, art. 2), lorsqu'elles n'ont pas été faites sur déclaration ou d'office.

Le Corps législatif établit chaque année une imposition foncière. Il en détermine annuellement le montant en principal et en centimes additionnels. Elle est perçue en argent (Loi du 3 frimaire an VII, *relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière*; titre I, *Dispositions générales*; art. 1). — La répartition de l'imposition (ou contribution) foncière est faite par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net imposable, sans autres exceptions que celles déterminées ci-après pour l'encouragement de l'agriculture ou pour l'intérêt général de la société (art. 2). — Le revenu net des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien (art. 3). — Le revenu imposable est le revenu net moyen, calculé sur un nombre

d'années déterminé (art. 4). — Le revenu net imposable des maisons, et celui des fabriques, forges, moulins et autres usines, sont tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative, calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations (art. 5). — Pour rassurer les contribuables contre les abus dans la répartition, il sera déterminé chaque année, par le Corps législatif, une proportion générale de la contribution foncière avec es revenus territoriaux au delà de laquelle la cote de chaque individu ne pourra être élevée (art. 7).

1132. La loi admet, par des considérations complétement étrangères à l'idée de privilége, certaines exemptions. Les unes, constituant des *exemptions permanentes*, sont relatives aux immeubles nationaux, départementaux et communaux non productifs de revenus et dont la destination a pour objet l'utilité publique (L. 3 frimaire an VII, art. 103 et 105); aux bois et forêts de l'État (L. 19 ventôse an IX, art. 1); il en était de même des immeubles faisant partie de la dotation de la couronne (S.-c. 12 déc. 1852, art. 12). Les autres constituent des *exemptions temporaires*, et ont pour objet de favoriser le desséchement des marais (L. 3 frimaire an VII, art. 111), la culture des terres vaines et vagues (art. 112 et 114), les semis et plantations de bois (art. 113 et 116; art. 226 du Code forestier modifié par la loi du 27 novembre 1859, qui porte l'exemption d'impôt de vingt à trente ans), les constructions nouvelles (L. de l'an VII, art. 88; L. 13 juillet 1848; D. 3 mai 1848, relatif aux maisons construites à Paris sur la prolongation de la rue de Rivoli jusqu'à la rue Saint-Antoine; L. 4 août 1851, art. 3, qui exemptait pendant vingt ans de la contribution foncière les maisons construites en façade sur la rue de Rivoli prolongée du Louvre à l'Hôtel-de-Ville); enfin une exception est faite par les articles 84 et 85 de la loi de l'an VII en faveur des maisons inhabitées et des bâtiments servant aux exploitations rurales, lesquels ne doivent être cotisés qu'à raison des terrains enlevés à la culture par ces constructions.

Les rues, les places publiques servant aux foires et marchés, les grandes routes, les chemins publics vicinaux et les rivières ne sont point cotisables (Loi du 3 frimaire an VII; titre VII, *Des exceptions*; art. 103). — Les canaux destinés à conduire les eaux à des moulins, forges et autres usines, ou à les détourner pour l'irrigation, seront cotisés, mais à raison de l'espace seulement qu'ils occupent, et sur le pied des terres qui les bordent (art. 104). — Les domaines nationaux non productifs exceptés de l'aliénation ordonnée par les lois, et réservés pour un service national, tels que les deux palais du Corps législatif, celui du Directoire exécutif, le Panthéon, les bâtiments destinés au logement des ministres et de leurs bureaux, les arsenaux, magasins, casernes, fortifications et autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale, ne

seront portés aux états de sections et matrices de rôles que pour mémoire; ils ne seront point cotisés (art. 105).

1133. La répartition individuelle de l'impôt foncier entre les contribuables de chaque commune est faite par la commission des répartiteurs [n° 1127] au marc le franc des évaluations cadastrales. Le *cadastre*, qui sert ainsi de base à cette répartition, est l'état descriptif, fait commune par commune, de toutes les parcelles de propriété immobilière, avec l'estimation des revenus que produit chacune d'elle; une parcelle est toute propriété distincte par son mode de culture ou par son propriétaire. Le cadastre a pour base le *plan cadastral*; il comprend les *états de sections* et la *matrice cadastrale* ou *matrice du rôle.*

Le cadastre a un double objet: 1° constater la contenance de chaque parcelle au moyen d'opérations d'art confiées à des géomètres, et comprenant la délimitation de la commune, sa division en sections, la triangulation, l'arpentage et le levé *du plan parcellaire*; 2° déterminer le revenu imposable de chaque parcelle, au moyen d'opérations administratives qui, sous la dénomination générale d'expertise, comprennent la *classification des fonds* en diverses classes par chaque genre de culture, l'*évaluation* du revenu des classes, et le *classement* ou distribution des parcelles entre les classes établies. Ces trois opérations sont confiées, les deux premières, à cinq *commissaires classificateurs* nommés par le conseil municipal, avec adjonction d'un nombre égal des plus imposés à la contribution foncière; ils sont assistés par le contrôleur des contributions directes; et la troisième, par trois classificateurs ou trois suppléants. Toutes ces opérations cadastrales sont soumises, ainsi que les suivantes, aux prescriptions du règlement du 15 mars 1827.

Une fois ces opérations terminées, le conseil municipal, avec l'adjonction des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres, fixe le *tarif des évaluations* consistant à attribuer un revenu proportionnel aux diverses classes de chaque nature de propriétés. Ce tarif est actuellement approuvé par la commission départementale, aux termes de l'article 87 § 1 de la loi du 10 août 1871 [n° 170] qui lui a transporté les pouvoirs attribués au préfet en conseil de préfecture par la loi du 15 septembre 1807 et le règlement du 15 mars 1827.

Ce tarif des évaluations cadastrales est ensuite envoyé au directeur des contributions directes du département; celui-ci fait ré-

diger : 1° les *états de sections* indicatifs de toutes les parcelles comprises dans chacune des sections entre lesquelles le territoire de la commune a été divisé par les opérations d'art, avec le nom du propriétaire, le numéro, la situation et le revenu de chaque parcelle ; 2° la *matrice cadastrale* ou *matrice du rôle*, contenaut par ordre alphabétique la liste des propriétaires, avec réunion, sous le nom de chacun d'eux, des parcelles qu'il possède dans les diverses sections, elle est certifiée par le directeur, vérifiée et arrêtée par le préfet. C'est grâce à cette fixation, par le cadastre, du revenu foncier de tous les contribuables, que la répartition entre eux du contingent communal est réduite, pour la commission des répartiteurs, à une simple opération d'arithmétique. Chaque année, le directeur des contributions directes dresse, en conséquence de leur travail, le *rôle cadastral* portant au nom de chaque contribuable l'indication de la cote d'impôts attribuée à chacun. Ce rôle est approuvé et rendu exécutoire par un arrêté préfectoral, en vertu duquel s'opère l'*émission du rôle* [comme il est dit n° 1174]. C'est ce rôle, unique en vertu de la législation actuelle, tant pour la propriété bâtie que pour la propriété non bâtie, que les propositions législatives de 1876 [n° 1135] tendent à dédoubler.

1134. La propriété foncière est aujourd'hui cadastrée dans toutes les communes du territoire continental de la France, après un travail de près d'un demi-siècle, prescrit par la loi du 15 septembre 1807 et terminé seulement en 1850. Ce travail à peine achevé, il serait utile de le recommencer dans la plus grande partie des communes ; mais il coûterait près de trois cents millions. D'autre part, et sans entreprendre cet immense labeur, dans un grand nombre de communes, et en raison, tant des fréquentes mutations de propriété qui ont eu lieu depuis la confection du cadastre, que du changement incessant des cultures et de l'inégal accroissement de valeur des propriétés bâties et non bâties dans les départements, il y a lieu de remplacer les anciennes matrices cadastrales par de nouvelles. Dans l'état actuel de la législation, résultant d'une loi du 7 août 1850, le cadastre ne peut être renouvelé qu'aux frais des communes ; d'autre part, d'après un avis du conseil d'État du 15 décembre 1866, cette dépense n'est pas obligatoire pour elles, et elles ne peuvent non plus l'exiger de l'État.

Il en résulte que cette question du renouvellement du cadastre et de la péréquation de l'impôt foncier, ayant pour but de le proportionner plus exactement au revenu foncier de chaque contribuable

et de lui faire une meilleure application de la règle de la proportionnalité de l'impôt, bien qu'agitée depuis longtemps, était restée dans le domaine de la théorie. La loi de finances du 3 août 1875 (art. 1) a reproduit une disposition déjà écrite dans celle du 5 août 1874 (art. 2 § 1) ; elle voulait faire passer la question dans le domaine de la pratique et de l'application. En exécution de ces prescriptions, le gouvernement soumit à la Chambre des députés, dès le 23 mars 1876, deux projets de loi dont l'un relatif à la révision du cadastre.

Cet important projet de loi avait pour objet de permettre aux conseils généraux des départements, dont il augmenterait les attributions, d'entreprendre les opérations cadastrales partout où cela sera nécessaire, sans affronter les difficultés, les frais et les lenteurs d'un travail d'ensemble. « Les revenus fonciers, dit l'exposé des » motifs, ne progressent pas dans la même proportion dans toute » l'étendue d'une commune, et les inégalités qui ont pu se produire » ainsi depuis la confection du cadastre seraient rendues plus cho- » quantes par l'augmentation ou la diminution du contingent (des » départements, des arrondissements et des communes)..... On ne » saurait se dispenser d'ailleurs de déférer dans la mesure du pos- » sible aux vœux de la propriété foncière, qui demande énergi- » quement, dans certaines contrées, que le cadastre vienne donner » satisfaction à ses besoins, notamment au point de vue de l'iden- » tité des parcelles et de la fixation de leurs limites. Enfin les » études poursuivies pour ce qui concerne la péréquation de » l'impôt foncier ont révélé une fois de plus les inconvénients du » système adopté en 1821 et d'après lequel on a confondu dans les » documents cadastraux les propriétés bâties et les propriétés non » bâties. Ces deux espèces de propriété, dont la nature diffère » essentiellement, progressent le plus souvent d'une manière très- » inégale ; il importe de les séparer, ainsi que cela a lieu d'ailleurs » dans la plupart des États de l'Europe. Tel est l'objet du projet de » loi que nous avons l'honneur de vous soumettre[1]. »

[1] *Projet de loi concernant le renouvellement des opérations cadastrales, présenté au nom de M. le président de la République française, à la Chambre des députés, par M. Léon Say, ministre des finances.* — TITRE Ier. *Dispositions relatives au cadastre.* — Art. 1er. Dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il peut être procédé à la reconfection ou à la révision du cadastre. Les conseils généraux des départements désignent les communes où les plans doivent être renouvelés en totalité ou en partie, et les communes ou portions de communes où ils doivent être simplement révisés.

Cette séparation est très-rationnelle et conforme aux données de l'économie politique. Le propre de l'impôt foncier est d'être fixe, invariable, immuable à intervalles quasi-séculaires. Il doit en être ainsi parce que la terre n'est pas un objet de spéculation; que le

— Art. 2. A l'époque du renouvellement ou de la révision, il est procédé à une nouvelle évaluation des revenus imposables de toutes les propriétés de la commune, alors même que, en ce qui concerne les propriétés bâties, la révision autorisée par l'article 102 de la loi du 3 frimaire an VII en aurait été effectuée depuis moins de dix ans. — Art. 3. Les propriétaires qui, à l'époque du renouvellement ou de la révision de l'évaluation cadastrale de leurs propriétés, jouissent d'exemptions ou de modérations accordées par le2 lois en vigueur, sont maintenus dans la jouissance de ces exemptions ou modérations jusqu'à l'expiration du terme fixé par lesdites lois. — Art. 4. Les opérations d'arpentage et d'expertise sont exécutées suivant les formes prescrites par les lois et règlements sur le cadastre, sauf les dispositions contraires contenues dans la présente loi. — Art. 5. Aussitôt que le renouvellement ou la révision de l'arpentage a été décidé par le conseil général, les propriétaires de la commune en sont pévenus par une affiche apposée à la mairie, afin qu'ils puissent se mettre en mesure de justifier de leurs titres et faire, s'ils le jugent à propos, borner leurs propriétés. Les frais d'abornement sont à leur charge, à moins que le conseil général n'en autorise le prélèvement sur les fonds départementaux. — Art. 6. Le maire convoque les propriétaires sur le terrain pour reconnaître les lignes de démarcation assignées par le plan à toutes leurs parcelles confrontant avec des propriétaires différents. — Art. 7. Au jour indiqué par la convocation, un agent de l'administration des contributions directes, assisté du maire ou de son délégué et d'un géomètre, procède à la reconnaissance des limites contradictoirement avec les propriétaires présents ou leurs représentants munis de pouvoirs réguliers. — Art. 8. Si le propriétaire dûment convoqué ne comparaît pas en personne ou ne se fait pas représenter par un mandataire, l'absence est constatée et il est passé outre. Les non-comparants sont passibles de tous les frais des opérations qui peuvent devenir ultérieurement nécessaires en ce qui concerne les délimitations pour lesquelles ils ont été appelés. L'état de ces frais, dressé par le directeur des contributions directes, est rendu exécutoire par le préfet et le recouvrement en est poursuivi par le percepteur comme pour les contributions directes. — Art. 9. Le procès-verbal de reconnaissance des limites constate l'adhésion des propriétaires présents et contient l'énumération des parcelles à l'égard desquelles aucune réclamation ne s'est élevée; il indique les parcelles dont les propriétaires n'ont pas répondu à la convocation; il précise les contestations survenues et les points auxquels elles s'appliquent. Lorsque l'agent de l'administration des contributions directes et le maire ont pu concilier les parties, le plan est, s'il y a lieu, immédiatement rectifié. En cas de non-conciliation, le plan est provisoirement établi conformément à la jouissance, sauf aux propriétaires à se pourvoir comme ils aviseront. Le procès-verbal est signé de tous les comparants, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer. — Art. 10. Toute propriété bâtie, non comprise dans les exemptions déterminées par les lois en vigueur, est évaluée en deux parties, savoir : 1° la superficie, sur le pied des meilleures terres labourables, ou, à défaut de terres labourables dans la commune, sur le pied de la

profit des années heureuses n'est qu'une compensation des mauvaises années, à l'incertitude desquelles ne doivent jamais s'ajouter celles qui résulteraient de la loi d'impôt. Mais cette règle, vraie pour le sol, cesse de l'être pour la propriété bâtie, dont la valeur

première classe de la culture dominante; 2° la construction d'après la valeur locative totale de l'immeuble, déduction faite de l'estimation de la superficie et conformément aux prescriptions des articles 82 et 87 de la loi du 3 frimaire an VII. — Art. 11. Les terrains non cultivés, tels que chantiers, lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature, en quelque lieu qu'ils soient situés, soit que le propriétaire les occupe ou qu'il les fasse occuper par d'autres, à titre gratuit ou onéreux, sont cotisés à la contribution foncière : 1° à raison de leur superficie, sur le même pied que les terrains environnants; 2° d'après leur valeur locative déterminée à raison de l'usage auquel ils sont affectés, déduction faite de l'estimation donnée à la superficie. Les dispositions des articles 82 et 88 de la loi du 3 frimaire an VII, celles de la présente loi, et généralement toutes les dispositions relatives aux propriétés bâties, leur sont applicables.— Art. 12. Dans les communes où les opérations cadastrales seront renouvelées, les salines, salins et marais salants seront cotisés à la contribution foncière, savoir : les bâtiments qui en dépendent, d'après leur valeur locative, sur le même pied que les autres propriétés bâties, et les terrains et emplacements proportionnellement aux autres propriétés non bâties. Lesdits emplacements ou terrains ne pourront, dans aucun cas, être évalués au-dessus du taux de la première classe des terres labourables de la commune, ou, à défaut de terres labourables dans la commune, au-dessus du taux de la première classe de la culture dominante. — Art. 13. Lors de l'émission du premier rôle établi conformément aux résultats du renouvellement intégral ou partiel des opérations cadastrales, il est remis gratuitement à chaque propriétaire une copie de son article dans la matrice cadastrale. Dans les six mois qui suivent la publication de ce rôle, les propriétaires sont admis à réclamer contre la contenance et le classement de leurs fonds, l'évaluation de leurs maisons et usines, ainsi que des natures de culture dont ils possèdent seuls la totalité ou la plus grande partie. Ce délai passé, aucune réclamation n'est admise qu'autant qu'elle porte sur des causes postérieures au renouvellement ou à la révision du cadastre et indépendantes de la volonté des propriétaires. — Art. 14. Lorsque le cadastre a été renouvelé ou révisé en exécution de la présente loi dans toutes les communes d'un canton, ou lorsque l'état des documents cadastraux le permet, le conseil général peut décider que les mutations qu'éprouveront les propriétés foncières dans leurs formes, leurs limites et leurs possesseurs, seront annuellement consignées sur les états de section, sur les matrices et sur les copies des plans parcellaires. Les changements survenus dans la forme ou les limites des parcelles sont reconnus et constatés sur les lieux en présence des propriétaires dûment convoqués ou de leurs mandataires. En cas de non-comparution ou de non-conciliation, il est procédé conformément aux articles 8 et 9. — Art. 15. Des géomètres en nombre proportionné à l'étendue du territoire et au morcellement des propriétés exécutent les travaux relatifs à la conservation du cadastre dans les cantons où ce système est adopté. Ces travaux, comme ceux du cadastre, sont dirigés et surveillés par l'administration des contributions directes. Les frais de la conservation sont réglés dans la même forme que ceux relatifs à la confection des

est plus mobile et présente fréquemment le caractère industriel et de spéculation, auquel répugne la marche lente des opérations relatives au fonds agricole.

C'est par ces motifs que la révision du cadastre sur la base de la

opérations cadastrales. — Art. 16. Les plans-minutes demeurent invariables; ils sont déposés à la direction des contributions directes avec les procès-verbaux de reconnaissance des limites. Il est fait une copie des plans pour le service de la direction. Il est délivré à la commune une expédition des plans des états de section et des matrices, ainsi que des procès-verbaux de reconnaissance des limites. Des extraits certifiés des documents cadastraux sont fournis par le directeur à toute personne qui en fait la demande. Le tarif des indemnités dues pour ces extraits est arrêté par le ministre des finances. — Art. 17. Le géomètre chargé des travaux relatifs à la conservation tient, pour chaque commune de sa circonscription, un registre sur lequel il inscrit, au fur et à mesure qu'ils parviennent à sa connaissance, tous les changements résultant de ventes, échanges, successions, partages, donations, abornements, décisions judiciaires et de tous autres actes réglant l'état ou la transmission des propriétés. Les déclarations volontaires des parties sont aussi portées sur ce registre. Le travail des mutations est effectué sur les pièces cadastrales déposées tant à la direction du département que dans les communes. — Art. 18. Les frais d'entretien, de renouvellement et de conservation du cadastre sont acquittés sur les fonds départementaux; néanmoins, les dépenses relatives à la mise au courant des matrices cadastrales restent à la charge de l'État. Les conseils généraux peuvent voter annuellement, par addition au principal de la contribution foncière, des centimes spéciaux dont le maximum est fixé à cinq, tant pour les besoins du cadastre que pour les travaux de sous-répartition du contingent départemental entre les arrondissements, et des contingents des aroondissements entre les communes. — Art. 19. Dans les cantons où les dispositions des articles 14, 15, 16, 17 et 18 de la présente loi n'ont pas été rendues applicables par le conseil général, le système actuellement en usage pour les mutations cadastrales est maintenu. — Art. 20. Chaque année, il est ajouté au principal de la contribution foncière un centime ou une fraction de centime dont le produit constitue un fonds destiné à venir en aide aux départements en proportion des ressources que les conseils généraux affectent au renouvellement du cadastre et des dépenses qui leur incombent pour l'exécution de cette opération. Ces subventions sont fixées annuellement par décrets. Les sommes affectées au service du cadastre qui n'ont pas été employées en fin d'exercice sont reportées, avec leur affectation, à l'exercice suivant. — Art. 21. Le compte des recettes et des dépenses relatives aux opérations du cadastre est, chaque année, soumis au conseil général par le préfet. Art. 22. Chaque année, avant le 1er novembre, un décret inséré au *Bulletin des lois* publie les noms des cantons où la conservation du cadastre a été organisée dans le courant de l'année ou doit l'être au 1er janvier suivant. A compter de cette dernière époque et pour les immeubles situés dans lesdits cantons, tout acte translatif de propriété, d'usufruit ou de jouissance, ainsi que tout partage, en forme authentique ou sous signatures privées, devra indiquer les divisions cadastrales et les numéros du plan divisionnaire pour chacun des immeubles transmis ou partagés. Les mêmes indications seront fournies dans les déclarations relatives aux mutations par décès. Lorsque les actes translatifs ou

séparation des propriétés bâties et des propriétés non bâties est très-désirable. Mais nous sommes obligé de constater que, depuis quatre ans, le projet de loi de 1876, bien que très-étudié par le gouvernement et le conseil d'État, et repris devant la Chambre des

déclarations s'appliqueront à la totalité des biens possédés dans la commune, il suffira d'indiquer le folio sous lequel le propriétaire est inscrit à la matrice cadastrale. A défaut de ces énonciations, les officiers publics, pour les actes reçus par eux, et les parties, pour les actes sous seing privé et les déclarations, seront passibles d'une amende de 50 francs pour chaque acte ou déclaration. Toute énonciation inexacte donnera lieu à la même amende que l'omission contre les officiers publics et contre les parties. Toutefois, l'amende sera restituée ou, en cas de déclaration inexacte, le paiement n'en sera pas exigé si, dans le mois qui suivra l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration, on soumet à la formalité de l'enregistrement un acte complémentaire ou rectificatif, ou si l'on fait une déclaration supplémentaire. L'acte complémentaire ou rectificatif sera enregistré moyennant le droit fixe de 1 franc. Les contraventions sont constatées et les amendes recouvrées comme en matière d'enregistrement. — Titre II. *Dispositions relatives aux propriétés bâties.* — Art. 23. A partir du 1er janvier 1878, l'accroissement du contingent foncier résultant, aux termes du paragraphe 1er de l'article 2 de la loi du 17 août 1835, des maisons et usines nouvellement construites ou reconstruites, sera calculé à raison de 5 °/o du revenu net imposable desdites propriétés. — Art. 24. A partir de la même époque, des contingents distincts seront assignés, dans la contribution foncière, aux propriétés bâties et aux propriétés non bâties. Il sera distrait du contingent foncier en principal, tel qu'il aura figuré dans les rôles de l'exercice 1877, pour chaque département, une somme égale à la part que les propriétés bâties auront prise dans ce contingent à raison du revenu cadastral afférent aux constructions, et ladite somme formera le contingent spécial des propriétés bâties. Le surplus constituera le contingent spécial des propriétés non bâties. Les principes suivant lesquels la contribution foncière est actuellement répartie continueront d'être applicables en ce qui concerne la répartition des contingents spéciaux des propriétés bâties et des propriétés non bâties. — Art. 25. La contribution foncière des propriétés bâties et celle des propriétés non bâties supporteront le même nombre de centimes additionnels départementaux et communaux. — Art. 26. Tout propriétaire ou usufruitier qui fera construire, reconstruire ou agrandir un bâtiment passible de l'impôt foncier, devra, à dater du 1er janvier 1877, faire à la mairie de la commune où sera situé le bâtiment, et dans les trois mois de l'entreprise des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux, du sol sur lequel il doit être construit. Sont considérées comme construction ou reconstruction la conversion d'un bâtiment rural en maison d'habitation ou en usine, celle d'une maison en usine et, réciproquement, celle d'une usine en maison. — Art. 27. Les déclarations faites en exécution de l'article précédent seront vérifiées par les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, qui seront chargés de leur donner la suite qu'elles pourront comporter, ainsi que de constater et d'évaluer les accroissements de matière imposable pour lesquels il n'aurait pas été fait de déclaration. — Art. 28

députés réélue en 1877, n'a pas encore été l'objet d'un rapport de la part de la commission spéciale de la Chambre des députés à laquelle il a été renvoyé; le silence du projet de budget de l'exercice 1881, déposé le 31 janvier 1880, fait craindre que ce projet de révision du cadastre ne soit encore longtemps ajourné.

1135. Malgré le respect dû au principe de la fixité de l'impôt territorial tel que nous venons de le formuler, et que le faciliterait la

Lorsqu'un propriétaire ou usufruitier n'aura pas fait, dans le délai prescrit, la déclaration exigée par l'article 26 de la présente loi, il perdra son droit à l'exemption temporaire accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII. Les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions non déclarées ou déclarées après l'expiration des délais seront soumises à la contribution foncière à partir du 1er janvier de l'année qui suivra leur achèvement. Elles seront imposées au moyen de rôles supplémentaires, tant à la contribution foncière qu'à celle des portes et fenêtres, jusqu'à ce qu'elles aient été comprises aux rôles généraux, et, dans tous les cas, en ce qui concerne la contribution foncière, jusqu'à l'expiration de la période d'exemption fixée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII. Les propriétés bâties qui auront été cotisées par application du présent article donneront lieu à augmentation des contingents foncier et des portes et fenêtres, à partir de l'année de leur imposition, et du contingent personnel et mobilier, à partir de l'année où elles auront été soumises à la contribution foncière dans les rôles généraux. Pendant la durée de l'imposition par rôles supplémentaires, en conformité du deuxième paragraphe du présent article, le contingent foncier ne sera augmenté que de la contribution en principal afférente aux propriétés bâties comprises auxdits rôles, jusqu'au moment où elles pourront être cotisées dans les rôles généraux; le contingent sera alors augmenté suivant les prescriptions de l'article 23. Les constructions, additions de constructions et reconstructions dont l'achèvement remonte à une année antérieure à celle pendant laquelle le défaut de déclaration aura été reconnu, et celles qui, à l'époque de la promulgation de la présente loi, se trouveront, par suite d'omission, affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres ou de l'une ou de l'autre de ces contributions, en seront passibles à dater du 1er janvier de l'année pendant laquelle l'omission ou le défaut de déclaration aura été reconnu. Elles viendront en accroissement des contingents et seront cotisées conformément aux paragraphes 2, 3 et 4 du présent article. — Art. 29. En cas de démolition, de destruction ou de conversion en bâtiment rural, soit en totalité, soit en partie, d'un bâtiment assujetti à la contribution foncière, le propriétaire ou l'usufruitier continuera d'être admis à se pourvoir en décharge ou réduction, si la réclamation porte sur des faits antérieurs au 1er janvier de l'année de l'imposition, et, dans le cas contraire, en remise ou modération. Les dégrèvements auxquels donnera lieu cette disposition viendront en diminution du contingent, conformément au paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 17 août 1835 et du paragraphe 1er de l'article 2 de la loi du 4 août 1844. — Art. 30. Il est ouvert au ministre des finances, sur l'exercice 1876, un crédit extraordinaire d'un million de francs pour paiement de la dépense que doit occasionner la séparation des propriétés bâties et non bâties, autorisée par

séparation proposée des rôles de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie, il n'est pas douteux qu'il y ait lieu de faire une rectification au moins des évaluations du revenu qui servent de base à la contribution foncière de la France. C'est pour y arriver que la loi de finances du 3 août 1875 (art. 4), après celle de 1874, demandait au gouvernement un projet de nouvelle répartition du principal de la contribution foncière entre les départements, et que le gouvernement, dans un de ses projets de loi du 23 mars 1876, demandait un crédit extraordinaire d'un million de francs pour la dépense relative à l'évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties. Sans doute la péréquation absolue de l'impôt foncier est irréalisable, puisqu'il faudrait recommencer sans cesse les évaluations, mais le législateur a raison de rechercher une péréquation relative ayant pour objet une répartition plus équitable des contingents départementaux. Aussi les pouvoirs publics, en dehors du projet de révision générale des opérations cadastrales, et sans attendre les longs délais d'un nouveau cadastre, pourraient remédier au plus vite, par mesures spéciales, aux situations les plus anormales. La moyenne du prélèvement de l'État sur le revenu foncier est successivement descendue de 16,66 °/₀ en 1791, à 9,78 °/₀ en 1821, à 6,06 °/₀ en 1851, à 5,15 °/₀ en 1862, à 4,24 °/₀ en 1874. Or plus de la moitié des départements paient plus que cette moyenne de 4,24 °/₀ du revenu foncier imposable, et quelques-uns supportent 6 et près de 7 °/₀, tandis que d'autres paient moins de 3 °/₀; de sorte qu'entre les départements les plus imposés et les départements les moins imposés, il y a une différence de plus du double dans la répartition de l'impôt foncier. En vertu même des principes d'égalité et de proportionnalité de l'impôt, il faut corriger ces inégalités. Mais il est plus prudent et plus pratique de le faire sans prétendre appliquer un principe absolu. Le nivellement par voie de surimposition est en effet interdit par l'obligation de ne pas ajouter au poids de l'impôt foncier. Le nivellement par dégrève-

l'article 24 de la présente loi. — Art. 31. Ce crédit sera inscrit au budget de 1876 sous un chapitre spécial qui portera le n° 55 *ter* et aura pour titre : « Frais de » remaniement des pièces cadastrales, en exécution de l'article 23 de la loi du ... » Les sommes non employées sur ce crédit en fin d'exercice seront reportées par décret à l'exercice suivant, avec leur affectation. — Art. 32. Il sera pourvu à la dépense ci-dessus au moyen des ressources générales du budget de l'exercice 1876. — TITRE III. *Dispositions diverses*. — Art. 33. Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. — Art. 34. Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi.

ment ferait perdre à l'État plus de 60 millions si tous les départements étaient ramenés au chiffre de celui qui paie le moins, et encore près de 13 millions si l'on ramenait à la moyenne de la taxation (4,24 %) tous les départements surtaxés. Mais il serait possible de faire disparaître par départements et sans retards les inégalités de répartition les plus choquantes.

1136. 2° La *contribution personnelle et mobilière*, introduite en 1791 et actuellement régie par la loi du 21 avril 1832, comprend deux impôts réunis en un seul, de manière à produire pour le trésor de l'État le même effet que si c'était un seul impôt. Le premier élément de cette contribution complexe, l'impôt *personnel*, est établi par tête, d'une manière égale pour tous, et sans proportion avec la fortune des citoyens. Il est fixé à la valeur de trois journées de travail, suivant le prix moyen de la journée établi par le conseil général, sur la proposition du préfet, sous la condition de ne pas le porter au-dessus de 1 fr. 50 cent. et de ne pas le descendre au-dessous de 50 cent. (L. 1832, art. 10); cet impôt frappe tout habitant, Français ou étranger, jouissant de ses droits et non porté sur la liste des indigents dressée par le conseil municipal. Le second élément de cette contribution, l'*impôt mobilier*, dû comme le premier par tout habitant, a pour assiette la valeur du loyer des locaux destinés à l'habitation personnelle, évaluée dans chaque commune par les répartiteurs. Cette valeur est prise comme signe révélateur de l'importance du revenu mobilier, en vertu d'une de ces présomptions légales, le plus souvent vraies, quelquefois menteuses, dont nous avons parlé [n° 1118 3°], auxquelles le législateur a dû recourir pour ne pas se livrer à des recherches vexatoires, toutes les fois qu'il a manqué des moyens de constatation que lui offrait le revenu foncier. Par leur réunion, ces deux impôts, dont le premier serait un impôt de quotité, ne forment depuis 1832 qu'un seul impôt de répartition, dont le total est fixé pour chaque commune dans la répartition du contingent qui lui est assigné. Pour les séparer et déterminer le montant de l'un ou de l'autre, on fait dans chaque commune l'opération suivante. On multiplie le nombre des contribuables de la commune par le chiffre représentatif de la valeur de trois journées de travail; le produit présente la masse de la contribution personnelle de la commune. Ce premier chiffre est ensuite déduit du chiffre total du contingent, et la différence obtenue par cette soustraction indique la masse de la contribution mobilière; on répartit cette somme sur chaque habi-

tation de la commune proportionnellement à sa valeur locative.

A partir du 1er janvier 1832, la contribution personnelle sera réunie à la contribution mobilière, et ces deux contributions seront établies par voie de répartition entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables (Loi *de finances* du 21 avril 1832 ; titre II, *De la contribution personnelle et mobilière* ; art. 8). — La contribution personnelle et mobilière est due par chaque habitant français et par chaque étranger de tout sexe jouissant de ses droits, et non réputé indigent. Sont considérés comme jouissant de leurs droits : les veuves et les femmes séparées de leur mari ; les garçons et filles majeurs ou mineurs ayant des moyens suffisants d'existence soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leur père, mère, tuteur ou curateur (art. 12). — La taxe personnelle n'est due que dans la commune du domicile réel ; la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée, située soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune. Lorsque, par suite de changement de domicile, un contribuable se trouvera imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une seule habitation, il ne devra la contribution que dans la commune de sa nouvelle résidence (art. 13). — Les habitants qui n'occupent que des appartements garnis ne seront assujettis à la contribution mobilière qu'à raison de la valeur locative de leur logement, évalué comme un logement non meublé (art. 16). — Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice du rôle de la contribution personnelle et mobilière. Ils porteront sur cette matrice tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et détermineront les loyers qui doivent servir de base à la répartition individuelle. Les parties de bâtiments consacrées à l'habitation personnelle devront seules être comprises dans l'évaluation des loyers. Il sera formé annuellement un état des mutations survenues pour cause de décès, de changement de résidence, de diminution ou d'augmentation de loyer (art. 17).

1137. Les rôles de la contribution personnelle et mobilière sont dressés par les agents de l'administration des contributions directes, d'après le travail des répartiteurs assistés du contrôleur. La matrice du rôle de cette contribution doit contenir : 1° le nom de chaque imposable ; 2° le montant du loyer de l'habitation personnelle. La jurisprudence du conseil d'État a conclu du silence des textes, relativement à la désignation de l'autorité compétente pour connaître des demandes en mutation de cote, que l'administration des contributions directes a seule qualité pour en connaître, et qu'aucun recours contentieux n'est ouvert contre les décisions qu'elle rend sur cet objet.

Depuis la loi du 21 avril 1832 (art. 20), le conseil municipal, dans les communes où il y a un octroi, peut obtenir la conversion par décret de tout ou partie du contingent de contribution personnelle et mobilière assigné à la commune, en une somme payable par la caisse municipale. Par l'effet de ce décret il y a novation ;

l'État change de débiteur : il devient créancier de la commune, et cesse d'être créancier des habitants.

1138. 3° La contribution des *portes et fenêtres*, établie par la loi du 4 frimaire an VII, a subi, en vertu de lois ultérieures, des transformations diverses qui en ont fait tantôt un impôt de quotité, tantôt un impôt de répartition. Ce dernier caractère lui est resté depuis la loi du 21 avril 1832. Cette contribution, comme la précédente, atteint le revenu mobilier par une autre voie, mais en vertu d'une présomption légale de même nature. Comme elle, elle frappe l'habitant, c'est-à-dire le locataire, avec cette différence qu'elle est payable par le propriétaire, sauf son recours contre le débiteur véritable, et, en outre, qu'elle est supportée définitivement par le propriétaire quant aux ouvertures dont l'usage est commun à tous les habitants de la maison.

L'article 2 de la loi du 4 frimaire an VII fixe l'assiette de la contribution, et détermine les ouvertures imposables de la manière suivante : « La contribution est établie sur les portes et fenêtres » donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines » sur tout le territoire de la France ».

1139. Des exemptions permanentes sont admises au profit des portes et fenêtres servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux non destinés à l'habitation des hommes (L. 4 frimaire an VII, art. 5 § 1) ; des portes charretières, moins une, dans chaque ferme, métairie ou toute autre exploitation (L. 21 avril 1832, art. 27) ; des ouvertures des bâtiments affectés à un service public, civil, militaire ou d'instruction, ou aux hospices (L. 4 frimaire an VII, art. 5 § 2) ; des portes et fenêtres des *manufactures*, c'est-à-dire, d'après la jurisprudence constante du conseil d'État (11 novembre 1865, *Zuber et Rieder*), des établissements qui occupent un grand nombre d'ouvriers et où le travail des hommes est plus employé que les moteurs mécaniques (L. 4 germinal an XI, art. 19, qui confère aux conseils de préfecture le pouvoir de décider, en cas de difficulté, ce que l'on doit considérer comme manufacture [n° 425]). Des exemptions temporaires ont été introduites par la loi du 13 avril 1850, article 8, pour trois ans, au profit des ouvertures pratiquées afin d'assainir les logements insalubres, et par les lois des 3 mai 1848, 19 juillet 1848 et 4 août 1851 [citées au n° 1132] comme contenant aussi des exemptions temporaires de l'impôt foncier.

1140. Les ouvertures imposables sont cotisées suivant un tarif, établi par la loi du 21 avril 1832, et dont nous donnons ci-dessous le tableau. Les taxes y sont graduées en raison de quatre éléments : le nombre des ouvertures pratiquées à la maison, l'espèce des ouvertures, l'élévation des étages où elles sont placées, et la population.

Aux termes de la loi, ce tarif est modifié en plus ou en moins, suivant que le produit qu'il donne est supérieur ou inférieur au contingent fixé par la commune. Une amélioration que le tarif semble destiné à recevoir consisterait à tenir compte d'un cinquième élément, la valeur locative, afin que la taxe ne fût pas la même dans les quartiers riches et dans ceux habités par la classe peu aisée. Le décret législatif du 17 mars 1852 (art. 10) a, pour Paris, porté remède à cette inégalité ; il reste à généraliser cette équitable mesure.

Les rôles de cette contribution sont dressés par le directeur des contributions directes, d'après une matrice revue chaque année par les commissaires chargés de la répartition du contingent communal, avec l'aide du contrôleur. Le travail de l'administration consiste à appliquer aux ouvertures portées sur la matrice la taxe réglée par le tarif, et à faire subir aux cotes en résultant une augmentation ou une réduction proportionnelle, de manière à atteindre exactement le chiffre du contingent communal. C'est le conseil de préfecture qui juge les demandes en mutation de cote pour la contribution des portes et fenêtres, comme pour la contribution foncière (L 8 juillet 1852, art. 13).

A partir du 1er janvier 1832, la contribution des portes et fenêtres est établie par voie de répartition, entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables, conformément au tarif ci-après, sauf les modifications proportionnelles qu'il est nécessaire de lui faire subir pour remplir les contingents.

POPULATION des villes et des communes.	Pour les maisons à					Pour les maisons à 6 ouvertures et au dessus.		
	1 ouverture.	2 ouvertures.	3 ouvertures.	4 ouvertures.	5 ouvertures.	Portes cochères, charretières, de magasins.	Portes ordinaires et fenêtres de rez-de-chaussée, entresol, 1er et 2e étages.	Fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.
Au-dessous de 5,000 âmes. .	0 30	0 45	0 90	1 60	2 50	1 60	0 60	0 60
De 5,000 à 10,000.	0 40	0 60	1 35	2 20	3 25	3 50	0 75	0 75
De 10,000 à 25,000. . . .	0 50	0 80	1 80	2 80	4 00	7 40	0 90	0 75
De 25,000 à 50,000. . . .	0 60	1 00	2 70	4 00	5 50	11 20	1 20	0 75
De 50,000 à 100,000. . . .	0 80	1 20	3 60	5 20	7 00	15 00	1 50	0 75
Au-dessus de 100,000. . . .	1 00	1 50	4 50	6 40	8 50	18 80	1 80	0 75

Dans les villes et communes au-dessus de cinq mille âmes, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne s'appliquera qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi. Les habitations dépendantes de la banlieue seront portées dans la classe des communes rurales (*Loi de finances* du 21 avril 1832, art. 24). — Le contingent assigné à chaque département sera réparti entre les arrondissements par le conseil général, et entre les communes par les conseils d'arrondissement, d'après le nombre des ouvertures imposables (art. 25). — Le directeur des contributions directes formera, chaque année, un tableau présentant : 1° le nombre des ouvertures imposables des différentes classes ; 2° le produit des taxes d'après le tarif; 3° le projet de la répartition. Ce tableau servira de renseignement au conseil général et au conseil d'arrondissement pour fixer le contingent des arrondissements et des communes (art. 26). — Les commissaires répartiteurs, assistés du contrôleur des contributions directes, rédigeront la matrice de la contribution des portes et fenêtres d'après les bases fixées par les lois des 4 frimaire an VII et 4 germinal an XI, sauf les modifications ci-après : Il ne sera compté qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie ou toute autre exploitation rurale. Les portes charretières existant dans les maisons à une, deux, trois, quatre ou cinq ouvertures, ne seront comptées et taxées que comme portes ordinaires. Sont imposables les fenêtres dites *mansardes* et autres ouvertures pratiquées dans la toiture des maisons, lorsqu'elles éclairent des appartements habitables..... (art. 7).

1141. Le chiffre de la population, signalé comme une des bases du tarif pour la contribution des portes et fenêtres, et qui a une égale importance pour la contribution des patentes dont il va être parlé, joue un rôle considérable non-seulement pour l'application des lois financières, mais aussi pour l'application de nombreuses lois administratives [nos 196 et 218]; il est constaté dans chaque commune à l'aide des *recensements* faits, tous les cinq ans, par l'autorité municipale. Une décision du tribunal des conflits du 17 mai 1873 a jugé avec raison que la convention intervenue entre un maire et les personnes appelées, à titre d'employés auxiliaires, à établir, au nom et sous la responsabilité du maire, le recensement de la population qu'il administre, ne constitue qu'un contrat de louage de services, dont aucune loi n'a enlevé la connaissance à l'autorité judiciaire.

1142. Nous reproduisons le texte d'un décret du 24 août 1876 ordonnant le recensement de 1877, qui a été le treizième du siècle et même de notre histoire, car sous l'ancienne monarchie aucune évaluation de la population ne fut fondée sur le dénombrement par individus et par familles, la seule méthode qui mérite le nom de recensement.

On trouve à la fois dans ce décret l'énumération des lois dont l'exécution est basée sur le chiffre de la population, celle des textes

qui régissent le recensement et la preuve de la nature mixte de cette opération administrative, qui intéresse à la fois le trésor de l'État et l'association communale. En vertu de ce décret, et après l'accomplissement des opérations de recensement sur toute l'étendue du territoire, quatre tableaux ont été dressés indiquant, le premier (reproduit ci-dessous) la population de la France par départements, le second la population des arrondissements et des cantons, le troisième la population des communes de 2,000 âmes et au-dessus, ainsi que des chefs-lieux d'arrondissement et de canton dont la population est inférieure; et le quatrième l'état de toutes les communes de France classées par département, arrondissement et canton. Ce dernier, à cause de son étendue, n'avait pas encore été publié, et l'a été pour la première fois en 1878.

Sur la proposition du ministre de l'intérieur; vu la loi du 22 juillet 1791; vu les lois de finances des 28 avril 1816, 16 décembre 1831, 21 avril 1832, 25 juin 1841, 4 août 1844, 1er septembre 1871, 26 mars 1872, 31 décembre 1873 et 9 juin 1875; vu les lois des 25 avril 1844, 12 juillet 1862, 16 septembre 1871 et 23 juillet 1872; vu les lois des 5 mai 1855, 22 juin 1833 et 14 avril 1871; vu la loi du 10 avril 1867; vu l'avis du conseil d'Etat du 23 novembre 1842; vu le décret du 31 décembre 1872; décrète : — Art. 1. Il sera procédé au dénombrement de la population par les soins des maires dans le cours de la présente année. — Art. 2. Ne compteront pas dans le chiffre de la population servant de base à l'assiette de l'impôt ou à l'application de la loi sur l'organisation municipale, les catégories suivantes : corps de troupes de terre et de mer; maisons centrales de force et de correction; maisons d'éducation correctionnelle et colonies agricoles de jeunes détenus; maisons d'arrêt, de justice et de correction; bagnes; dépôts de mendicité; asiles d'aliénés; hospices; lycées et colléges communaux; écoles spéciales; séminaires; maisons d'éducation et écoles avec pensionnat; communautés religieuses; réfugiés à la solde de l'État; marins du commerce absents pour les voyages de long cours. — Art. 3. Nos ministres de l'intérieur et des finances sont chargés de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* (Décret du 24 août 1876).

1143. Un décret du 31 octobre 1877, reproduit ci-dessous avec le premier de ces tableaux, a déclaré les tableaux de population dressés en exécution de ce décret, exécutoires pour cinq ans à partir du 1er janvier 1878, afin qu'ils servent seuls à l'application des lois basées sur le chiffre de la population.

Sur le rapport du ministre de l'intérieur; vu les nouveaux états de population dressés officiellement par les préfets, en exécution du décret du 24 août 1876, décrète : — Art. 1. Les tableaux de la population ci-annexés : 1° des départements de la France; 2° des arrondissements et des cantons; 3 et 4° des communes; seront considérés comme seuls authentiques, pendant cinq ans, à partir du 1er janvier 1878. — Art. 2. Les ministres sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret (Décret du 31 octobre 1877).

Dénombrement quinquennal de la population en 1877.

N° 1. — TABLEAU DE LA POPULATION PAR DÉPARTEMENTS [1].

DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des arrondissements.	NOMBRE des cantons.	NOMBRE des communes.	POPULATION.	DÉPARTEMENTS.	NOMBRE des arrondissements.	NOMBRE des cantons.	NOMBRE des communes.	POPULATION.
Ain.	5	36	453	365.462	Loire-Inférieure. . .	5	45	217	612.972
Aisne.	5	37	837	560.427	Loiret.	4	31	349	360.903
Allier.	4	28	317	405.783	Lot.	3	29	323	276.512
Alpes (Basses-). . .	5	30	251	136.166	Lot-et-Garonne. . .	4	35	325	316 920
Alpes (Hautes-). . .	3	24	189	119.094	Lozère.	3	24	196	138.319
Alpes-Maritimes. . .	3	25	152	203.604	Maine-et-Loire. . .	5	34	381	517.258
Ardèche.	3	31	339	384.378	Manche.	6	48	643	539.910
Ardennes.	5	31	502	326.782	Marne.	5	32	665	407.780
Ariége.	3	20	336	244.795	Marne (Haute-). . .	3	28	550	252.448
Aube.	5	26	446	255.217	Mayenne.	3	27	276	351.933
Aude.	4	31	436	300.065	Meurthe-et-Moselle. .	4	27	596	404.609
Aveyron.	5	42	295	413.826	Meuse.	4	28	586	294.054
Belfort (territoire de).	1	6	106	68.600	Morbihan.	4	37	249	506.573
Bouches-du-Rhône. .	3	27	108	556.379	Nièvre.	4	25	313	346.822
Calvados.	6	38	764	450.220	Nord.	7	61	662	1.519.585
Cantal.	4	23	266	231-086	Oise.	4	35	701	401.618
Charente.	5	29	426	373.950	Orne.	4	36	511	392.526
Charente - Inférieure.	6	40	481	465.628	Pas-de-Calais. . .	6	44	904	793.140
Cher.	3	29	291	345.613	Puy-de-Dôme. . .	5	50	465	570.207
Corrèze.	3	29	287	311.525	Pyrénées (Basses-). .	5	40	558	431.525
Corse.	5	62	363	262.701	Pyrénées (Hautes-). .	3	26	480	238 037
Côte-d'Or.	4	36	717	377.663	Pyrénées - Orientales.	3	17	231	197.940
Côtes-du-Nord. . .	5	48	389	630.957	Rhône.	2	29	264	705.131
Creuse.	4	25	263	278.423	Saône (Haute-). . .	3	28	583	304.052
Dordogne.	5	47	582	489.848	Saône-et-Loire. . .	5	50	589	614.309
Doubs.	4	27	638	306.094	Sarthe.	4	33	386	446.239
Drôme.	4	29	372	321.756	Savoie.	4	29	327	268.361
Eure.	5	36	700	373.629	Savoie (Haute-). . .	4	28	314	273.801
Eure-et-Loir. . . .	4	24	426	283.075	Seine.	3	28	72	2.410.849
Finistère.	5	43	287	666.106	Seine-Inférieure. . .	5	51	759	798.414
Gard.	4	40	348	423.804	Seine-et-Marne. . .	5	29	530	347.323
Garonne (Haute-). .	4	39	585	477.730	Seine-et-Oise. . .	6	36	686	561.990
Gers.	5	29	465	283.546	Sèvres (Deux-). . .	4	31	356	336.655
Gironde.	6	48	552	735.242	Somme.	5	41	835	556.641
Hérault.	4	36	336	445.053	Tarn.	4	35	318	359.232
Ille-et-Vilaine. . . .	6	43	353	602.712	Tarn-et-Garonne .	3	24	194	221.364
Indre.	4	23	245	281 248	Var.	3	28	145	295.763
Indre-et-Loire. . .	3	24	282	324.875	Vaucluse.	4	22	150	255.703
Isère.	4	45	558	581.099	Vendée.	3	30	299	411.781
Jura.	4	32	584	288.823	Vienne.	5	31	300	330.916
Landes.	3	28	333	303.508	Vienne (Haute-). . .	4	27	203	336.061
Loir-et-Cher. . . .	3	24	297	272.634	Vosges.	5	29	531	407.082
Loire.	3	30	329	590.613	Yonne.	5	37	485	359.070
Loire (Haute-). . .	3	28	263	313.721					
					TOTAUX GÉNÉRAUX.	362	2863	36056	36.905.788

Vu ponr être annexé au décret du 31 octobre 1877.

Le ministre de l'intérieur.

[1] Les tableaux nos 2, 3 et 4 ne peuvent, à cause de leur étendue, être publiés à l'*Officiel*. Ils seront insérés au *Bulletin des lois*. (Extrait du *Journal officiel* du 8 novembre 1877, pages 7223 et 7224).

1144. 4° La contribution *des patentes*, introduite en même temps que le principe de la liberté du travail industriel et commercial par la loi des 2-17 mars 1791 [*voir* n°s 787 et 894], est actuellement régie par la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. Cet impôt a pour objet d'opérer un prélèvement sur les bénéfices industriels et commerciaux, et d'une manière plus générale sur les bénéfices présumés de tout travail lucratif; elle reçoit son nom de l'acte délivré au contribuable au moment du paiement de l'impôt.

L'article 1 de la loi du 15 juillet 1880, conforme à la loi antérieure du 25 avril 1844, pose le principe de la manière suivante : « Tout individu, Français ou étranger, qui exerce en France un » commerce, une industrie, une profession, non compris dans les » exceptions déterminées par la présente loi, est assujetti à la con- » tribution des patentes ». — L'article 2 de ces lois, ancienne et nouvelle, ajoute : « La contribution des patentes se compose d'un » droit fixe et d'un droit proportionnel ».

Cette contribution était régie, avant l'exercice 1881, par la loi du 25 avril 1844 et un grand nombre de dispositions ultérieures disséminées dans des lois de finances. La loi de 1844 avait elle-même remplacé une loi du 25 mars 1817. Le caractère distinctif de la loi du 25 avril 1844 était la tendance à l'individualisation des taxes, par un triple procédé : 1° la multiplication des classes du tableau dans lequel sont rangées les professions taxées d'après un tarif général; 2° l'extension considérable du nombre des industries taxées d'après les moyens de production; 3° l'augmentation du nombre des professions inscrites, dans les différents tableaux, à la nomenclature légale. D'après la loi antérieure du 25 mars 1817, des comités locaux étaient chargés de déterminer le tarif applicable à tel ou tel patentable industriel; la loi du 25 avril 1844 les a fait disparaître; elle a aussi établi l'équilibre entre le droit fixe et le droit proportionnel en faisant varier, dans un grand nombre de cas, le taux du droit proportionnel.

Les lois qui, avec celle du 25 avril 1844, complétaient l'ensemble de la législation existante avant la loi du 15 juillet 1880, portent les dates du 18 mai 1850, 10 juin 1853, 4 juin 1858, 26 juillet 1860, 2 juillet 1862, 13 mai 1863, 18 juillet 1866, 2 août 1868, 8 mai 1869, 27 juillet 1870, 29 mars, 16 et 23 juillet 1872. Elles avaient, pour ainsi dire, continué l'œuvre de la loi de 1844 en cherchant à spécifier, pour chaque profession, la taxe qui lui est le plus justement applicable. Elles avaient apporté de notables restrictions au principe de l'unité de taxe, et accusé une tendance de plus en

plus marquée à faire perdre à la contribution des patentes le caractère d'impôt personnel pour lui donner le caractère d'impôt réel.

1145. En vertu des deux dernières lois ci-dessus visées des 16 et 23 juillet 1872, l'impôt des patentes avait subi une augmentation énorme et générale de 60 centimes additionnels au principal de la contribution antérieure, d'une part, et, d'autre part, de 3 autres centimes 8/10es. Il en est résulté que l'impôt des patentes s'est subitement élevé en principal et centimes additionnels, de 120 millions en 1872, à 180 millions en 1873, soit une augmentation de 50 % de 1872 à 1873. Les lois du budget de 1874 et des années suivantes disposaient encore que la contribution des patentes supporterait 43 centimes additionnels par franc; aussi, au budget de 1878, elle figurait pour 188,473,546 francs. La loi du budget de 1880 a réduit de 23 centimes la charge des patentables; par suite de cette réduction et de diverses suppressions sur les petits patentables, l'impôt des patentes figurait au budget de 1880 pour 165,680,174 francs en principal et centimes additionnels. Si l'on considère qu'à l'origine, en 1791, les patentes ne donnaient que 20 millions, que la loi était bien plus restreinte dans son application et que l'industrie a pris depuis lors un développement immense, on constate de 1791 à 1880 une augmentation de 300 % sur le principal et de 728 % sur l'ensemble de l'impôt (principal et centimes additionnels), tandis que le principal a baissé entre ces deux dates de 27 % pour la contribution foncière et de 13 % pour la contribution personnelle mobilière, et même de 55 % sur l'impôt foncier, en principal et centimes, en prenant pour 1791 le chiffre de 240 millions d'impôt foncier qui, d'ailleurs en fait, ne purent jamais rentrer [n° 1124]. Cette augmentation des droits de patente, depuis la guerre, avait créé une situation excessive et suscité beaucoup de plaintes, principalement de la part du petit et du moyen commerce dont elle aggravait la situation difficile. Il était donc utile de diminuer et de réviser les droits supportés par les patentables.

1146. Tout en établissant, à titre d'impôt de guerre, ces charges excessives sur les patentes, la loi du 16 juillet 1872 (art. 3) avait elle-même prescrit la révision générale de la loi des patentes; le ministre des finances avait déposé, le 20 mai 1873, un projet de loi sur les patentes. L'exposé des motifs indiquait l'importance du travail et le concours de lumières provoqué par l'administration

des finances : « Au moment, disait-il, d'aborder le travail de révision prescrit par la loi du 16 juillet dernier, l'administration a dû s'entourer de tous les renseignements qu'elle a pu se procurer. Non-seulement elle a invité ses agents à lui soumettre les idées que leur expérience et la mise en pratique journalière de la législation pouvaient leur suggérer, mais elle s'est aussi adressée aux organes naturels du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures. Elle n'a pas négligé non plus de se reporter à la législation des peuples chez lesquels l'impôt des patentes est en vigueur. »

L'exposé des motifs rappelait aussi que déjà la loi du 29 mars 1872 a rehaussé les taxes de patentes afférentes au haut commerce et à la grande industrie, dans le sens de la proportionnalité que l'on s'est toujours efforcé de maintenir dans l'application de cet impôt, comme dans la distribution des autres charges financières. « Néanmoins, ajoutait l'exposé des motifs en précisant ainsi le caractère du projet de loi, les dispositions qui vous sont soumises ont encore pour effet de diminuer la taxe d'un grand nombre de patentables dont le commerce est peu important, et de compenser la diminution qui doit en résulter dans les produits par une élévation correspondante des taxes attribuées à certaines industries ou professions qui ont paru relativement ménagées par les tarifs actuels. Ce résultat ressort des dispositions du projet de loi. Nous ferons remarquer que, dans les états modificatifs des tableaux de la nomenclature légale des patentes, nous avons fait figurer un certain nombre de professions nouvelles dont la patente a déjà été réglée par des arrêtés préfectoraux, arrêtés que nous devons soumettre à la sanction législative conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 25 avril 1844. »

Ce projet n'avait pas pour but de modifier le rendement de l'impôt des patentes, car les augmentations proposées balançaient les diminutions à 365,000 francs près; l'état des finances exigeant alors des suppléments de ressources et interdisant les réductions. Aussi ce projet de 1873 conservait les bases de la législation, en cherchant « à l'améliorer en proportionnant mieux les taxes aux » facultés contributives des patentables ».

Ce projet de révision générale de l'impôt des patentes n'était pas venu en discussion lors de la dissolution de l'Assemblée nationale. Déposé une seconde fois, à la fin de l'année 1876, sur le bureau de la Chambre des députés, il a dû l'être une troisième fois devant la nouvelle Chambre, le 18 décembre 1877, et il a pu, en raison

des changements survenus dans la situation financière, devenir à la fois une loi de dégrèvement et une loi de révision. C'est de ces longues études qu'est sortie la loi du 15 juillet 1880.

En outre de la remise de 23 millions déjà accordée sur l'impôt des patentes pour l'exercice 1880 [nº 1145], cette loi ajoute une nouvelle remise d'environ 11 millions, 5,938,000 francs en principal et centimes additionnels généraux perçus par l'État, et 3,846,000 fr. en centimes additionnels départementaux et communaux. L'impôt des patentes produisant une plus-value habituelle pour l'État de 3 millions par année, il pourra regagner promptement cette perte.

Mais la loi nouvelle n'opère pas seulement des dégrèvements; elle modifie non l'assiette de l'impôt, mais les classifications des patentables; elle allége l'impôt pour certaines catégories, elle l'élève pour beaucoup d'autres. C'est ainsi que la loi du 15 juillet 1880 est à la fois une loi de dégrèvement et une loi de révision, codifiant la matière dans son ensemble et remplaçant toutes les lois antérieures sur les patentes.

1147. Nous avons vu [nº 1144] que l'impôt des patentes comprend, pour la généralité des patentables, deux éléments : un droit fixe et un droit proportionnel.

Le *droit fixe* se décompose, pour certains patentables compris au tableau B [nº 1148] et appartenant aux plus importants commerces, en deux taxes, l'une dite *taxe déterminée*, qui est la même pour toutes les professions de même catégorie s'exerçant dans la même ville et qui varie pour chaque professsion, et une *taxe par ouvrier et par employé*, qui n'est pas non plus la même dans les différentes professions. La loi nouvelle a étendu cette taxe des employés préposés à la vente, auxquels elle était seulement applicable, à ceux qui sont chargés des caisses, des écritures, des expéditions, des achats, de la surveillance, c'est-à-dire à tous ceux qui contribuent à l'extension des affaires de ces établissements; cette innovation est équitable et rationnelle.

Mais il y en avait une autre dans le projet de loi qui avait été très-critiquée et même représentée comme une application de l'impôt progressif, et qui en définitive a été écartée. Elle consistait en ce que la taxe par employé aurait cessé d'être identique, qu'elle eût été doublée par employé dans les établissements qui en ont plus de deux cents, pour certains établissements, les magasins de plusieurs espèces de marchandises et les magasins de vêtements.

Cette disposition avait pour objet d'atteindre le grand commerce ou commerce concentré, ou mieux les grands magasins de vente dont les affaires se chiffrent par millions et qui étaient insuffisamment taxés. On a dit que cette aggravation dérivait d'une pensée favorable au petit commerce ou commerce dispersé, représenté par les petits magasins de vente, sans que cette pensée apparût dans le rapport de la commission de la Chambre des députés. La loi d'impôt ne doit pas, en effet, intervenir entre les concurrents du commerce et de l'industrie, elle doit laisser les citoyens qui exercent le même commerce aux conditions naturelles de la liberté du travail et des échanges; de même que les lois de douanes ne devraient pas établir de protection à la frontière, la loi sur les patentes ne doit pas établir de protection à l'intérieur et chercher à mettre obstacle à la transformation utile du commerce de détail. En supprimant dans le texte de la loi les dispositions qui avaient donné lieu à ces appréhensions, le législateur de 1880 a maintenu et consacré les vrais principes.

Le *droit proportionnel* est établi sur l'importance des locaux occupés pour l'exercice de la profession, ainsi que sur la valeur locative de l'habitation personnelle du contribuable. Sur ce dernier point, il y a double emploi avec l'impôt mobilier, et le législateur aurait bien fait de supprimer le droit sur l'habitation du patentable, en le restreignant aux locaux servant à la profession.

Ce droit proportionnel sur les locaux occupés pour les affaires et pour l'habitation est soumis par la loi aux variations les plus grandes; il est, selon les catégories, du dixième, du vingtième, du trentième, du cinquantième de la valeur locative des immeubles ou des logements; et dans chaque catégorie il y a des exceptions.

1148. D'après la loi sur les patentes du 15 juillet 1880, comme dans la législation antérieure, toutes les professions patentables sont rangées dans quatre tableaux différents, contenant la « nomenclature générale des commerces, industries et professions passibles des droits de patente ».

Le premier (tableau A) comprend les professions, divisées en huit classes, imposées eu égard à la population et d'après un tarif général (commerce en gros, en demi-gros et en détail). — Le second (tableau B) est relatif aux professions imposées eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel, d'après lequel le droit fixe comprend, comme il est dit ci-dessus, [n° 1147], une

taxe déterminée et une taxe par personne employée au dessus du chiffre de cinq (haut commerce). — Dans le troisième (tableau C) sont rangées les professions taxées sans avoir égard à la population et d'après un tarif spécial à chacune d'elles (industrie). — Le quatrième (tableau D) mentionne les exceptions à la règle générale qui fixe le droit proportionnel au vingtième de la valeur locative. Dans ce tableau sont classées notamment les professions dites libérales et celles de certains officiers ministériels, qui ont été assujetties à la patente par la loi du 18 mai 1850, et qui, affranchies du droit fixe, paient un droit proportionnel plus élevé fixé au quinzième de la valeur locative.

Tout individu, Français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la présente loi, est assujetti à la contribution des patentes (L. 15 juillet 1880 *sur les patentes*, art. 1er). — La contribution des patentes se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel (art. 2). — Le droit fixe est réglé conformément aux tableau A, B, C, annexés à la présente loi. Il est établi : eu égard à la population et d'après un tarif général pour les industries et professions énumérées dans le tableau A; eu égard à la population et d'après un tarif exceptionnel pour les industries et professions portées dans le tableau B; sans avoir égard à la population pour celles qui font l'objet du tableau C (art. 3). — Le droit proportionnel est établi sur une valeur locative tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. Il est dû lors même que le logement et les locaux occupés sont concédés à titre gratuit. La valeur locative est déterminée, soit au moyen de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées, soit par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté, ou sera notoirement connu, et, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation. Le droit proportionnel pour les usines et les établissements industriels est calculé sur la valeur locative de ces établissements, pris dans leur ensemble et munis de tous leurs moyens matériels de production (art. 12). — Le taux du droit proportionnel est fixé conformément au tableau D annexé à la présente loi (art. 13).

1149. En raison du principe posé dans l'article 1er de la loi [nos 1144 et 1148], l'impôt des patentes est dû même par ceux qui exercent des professions ne figurant pas aux tableaux des patentes. Les professions non dénommées dans ces tableaux sont soumises au droit fixe de la profession dont elles se rapprochent le plus en vertu d'arrêtés préfectoraux *d'assimilation* ou *de classement*; l'article 4 de la loi du 15 juillet 1880, reproduisant l'article 4 de la loi de 1844, veut que, tous les cinq ans au moins, la nomenclature des commerces, industries et professions, classés par voie d'assimilation depuis trois ans, soit soumise à la sanction législative.

Les commerces, industries et professions non dénommés dans ces tableaux

n'en sont pas moins assujettis à la patente. Les droits auxquels ils doivent être soumis sont réglés d'après l'analogie des opérations ou des objets de commerce, par un arrêté spécial du préfet rendu sur la proposition du directeur des contributions directes, et après avoir pris l'avis du maire. Tous les cinq ans des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions classés par voie d'assimilation, depuis trois années au moins, seront soumis à la sanction législative (L. 15 juillet 1880, art. 4).

1150. Il résulte de toutes les dispositions qui précèdent qu'un texte législatif est indispensable pour dispenser une profession quelconque de l'impôt des patentes. C'est ce qui a rendu nécessaire une série de dispositions actuellement coordonnées dans l'article 17 de la loi nouvelle.

Ne sont pas assujettis à la patente : 1° les fonctionnaires et employés salariés, soit par l'État, soit par les administrations départementales et communales, en ce qui concerne seulement l'exercice de leurs fonctions ; 2° les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs, considérés comme artistes, et ne vendant que le produit de leur art ; les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément, les instituteurs primaires ; les sages-femmes ; les éditeurs de feuilles périodiques ; les artistes dramatiques ; 3° les laboureurs et cultivateurs, seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant des terrains qui leur appartiennent ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretiennent ou qu'ils y engraissent ; les concessionnaires de mines, pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites, l'exemption ne pouvant en aucun cas être étendue à la transformation des matières extraites ; les propriétaires ou fermiers de marais salants ; les propriétaires ou locataires louant accidentellement une partie de leur habitation personnelle ; les pêcheurs, lors même que la barque qu'ils montent leur appartient ; 4° les associés en commandite, les caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement, les assurances mutuelles régulièrement autorisées ; 5° les capitaines de navires de commerce ne naviguant pas pour leur compte ; les cantiniers attachés à l'armée ; les écrivains publics ; les commis et toutes les personnes travaillant à gages, à façon et à la journée, dans les maisons, ateliers et boutiques des personnes de leurs professions ; les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers sans compagnons ni apprentis, soit qu'ils travaillent à façon. soit qu'ils travaillent pour leur compte et avec des matières à eux appartenant, qu'ils aient ou non une enseigne ou une boutique ; les ouvriers travaillant en chambre avec un apprenti âgé de moins de seize ans ; la veuve qui continue, avec l'aide d'un seul ouvrier ou d'un seul apprenti, la profession précédemment exercée par son mari ; les personnes qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et dans les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles ; les savetiers, les chiffonniers au crochet, les porteurs d'eau à la bretelle ou avec voiture à bras, les rémouleurs ambulants, les garde-malades. Ne sont point considérés comme compagnons ou apprentis, la femme travaillant avec son mari, ni les enfants non mariés travaillant avec leurs père et mère, ni le simple manœuvre dont le concours est indispensable à l'exercice de la profes-

sion (L. 15 juillet 1880, art. 17). — Tous ceux qui vendent en ambulance des objets non compris dans les exemptions déterminées par l'article précédent, et tous marchands sous échoppe ou en étalage, sont passibles de la moitié des droits que paient les marchands qui vendent les mêmes objets en boutique. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux bouchers, épiciers et autres marchands ayant un étal permanent ou occupant des places fixes dans les halles et marchés (art. 18).

1151. La contribution des patentes se distingue des trois autres contributions directes : 1° en ce que huit centimes par franc du montant de son produit sont attribués aux communes par la loi du 15 juillet 1880 (art. 36 § 3), comme antérieurement par la loi de 1844 ; 2° en ce qu'elle forme un impôt de quotité dont le produit ne peut être fixé, mais seulement évalué dans la loi du budget. Par suite, le rôle des patentes, dressé sans répartition par le directeur des contributions directes, consiste à faire à chaque patentable l'application des droits fixés par la loi, à l'aide d'une double opération nommée le recensement des patentables et la formation des matrices des patentes, faite chaque année par les contrôleurs avec le concours des maires ; le préfet arrête les rôles et les rend exécutoires.

Nous reproduisons des textes dans lesquels se trouvent formulées des règles qui complètent celles que nous venons de poser.

Les réclamations en décharge ou réduction et les demandes en remise ou modération seront communiquées aux maires ; elles seront d'ailleurs présentées, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour les autres contributions directes (L. 15 juillet 1880, art. 27). — La contribution des patentes est due pour l'année entière par tous les individus exerçant au mois de janvier une profession imposable. En cas de cession d'établissement, la patente sera, sur la demande du cédant ou du cessionnaire, transférée à ce dernier. La demande sera recevable dans le délai de trois mois, à partir soit de la cession de l'établissement, soit de la publication du rôle supplémentaire dans lequel le cessionnaire aura été personnellement imposé pour l'établissement cédé. La mutation de cote sera réglée par le préfet, et les droits qui formeraient double emploi au préjudice du cessionnaire seront alloués en décharge par le conseil de préfecture. En cas de fermeture des magasins, boutiques et ateliers, par suite de décès ou de faillite déclarée, les droits ne seront dus que pour le passé et le mois courant. Sur la réclamation des parties intéressées, il sera accordé décharge du surplus de la taxe. Ceux qui entreprennent dans le cours de l'année une profession sujette à patente ne doivent la contribution qu'à partir du premier du mois dans lequel ils ont commencé d'exercer, à moins que, par sa nature, la profession ne puisse pas être exercée pendant toute l'année. Dans ce cas, la contribution sera due pour l'année entière, quelle que soit l'époque à laquelle la profession aura été entreprise. Les patentés qui, dans le cours de l'année, entreprennent une profession comportant un droit fixe plus élevé que celui qui était afférent à la profession qu'ils exerçaient d'abord ou qui trans-

portent leur établissement dans une commune d'une plus forte population, sont tenus de payer au prorata un supplément de droit fixe. Il est également dû un supplément de droit proportionnel par les patentables qui prennent des maisons ou locaux d'une valeur locative supérieure à celle des maisons ou locaux pour lesquels ils ont été primitivement imposés, et par ceux qui entreprennent une profession passible d'un droit proportionnel plus élevé. Les suppléments seront dus à compter du premier du mois dans lequel les changements prévus par les deux derniers paragraphes auront été opérés. Sont imposables, au moyen de rôles supplémentaires, les individus omis aux rôles primitifs, qui exerçaient, avant le 1er janvier de l'année de l'émission de ces rôles, une profession, un commerce ou une industrie sujets à patente, ou qui, antérieurement à la même époque, avaient apporté dans leur profession, commerce ou industrie, des changements donnant lieu à des augmentations de droits. Toutefois, les droits ne sont dus qu'à partir du 1er janvier de l'année pour laquelle le rôle primitif a été émis (art. 28).

1152. Sous l'empire de la loi du 25 avril 1844 les professions commerciales et industrielles les plus importantes étaient regardées avec raison comme n'étant pas suffisamment taxées, par rapport aux professions de classe inférieure. Aussi le rehaussement des tarifs afférents à cette catégorie de patentables était déjà l'objet des études de l'administration, lorsqu'en 1871 les événements et les besoins extraordinaires du Trésor sont venus hâter ces mesures. Parmi les modifications qui furent alors apportées dans ce but à la législation antérieure par la loi sur les patentes du 29 mars 1872, figure le paiement du droit fixe entier pour chacun des établissements multiples et dans chaque commune; ainsi, en vertu de cette loi de 1872, le patentable ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèces différentes, quelle que fût la classe ou la catégorie à laquelle il appartînt comme patentable, est devenu passible d'un droit fixe entier, et non plus d'un demi-droit, en raison du commerce, de l'industrie ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements, boutiques ou magasins, et dans la commune de la situation de chacun d'eux. Nous reproduisons les dispositions de la loi du 15 juillet 1880 qui se réfèrent à cet ordre d'idées, et dont plusieurs sont empruntées soit à cette loi de 1872, soit à des lois antérieures.

Le patentable qui, dans le même établissement, exerce plusieurs commerces, industries ou professions, ne peut être soumis qu'à un seul droit fixe. Ce droit est le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerce de professions. Si les professions exercées dans le même établissement comportent, pour le droit fixe, soit seulement des taxes variables à raison du nombre d'employés, d'ouvriers, de machines ou autres éléments d'imposition, soit à la fois des taxes de cette nature et des taxes déterminées, c'est-à-dire arrêtées à un chiffre invariable, le patentable sera assujetti aux taxes

variables d'après tous les éléments d'imposition afférents aux professions exercées, mais il ne paiera que la plus élevée des taxes déterminées (L. 15 juillet 1880, art. 7). — Le patentable ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèces différentes est, quel que soit le tableau auquel il appartient comme patentable, passible d'un droit fixe, en raison du commerce, de l'industrie ou de la profession exercée dans chacun de ces établissements, boutiques ou magasins. Les droits fixes sont imposables dans les communes où sont situés les établissements, boutiques ou magasins qui y donnent lieu (art. 8). — Le droit proportionnel est payé dans toutes les communes où sont situés les magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables. Si, indépendamment de la maison où il fait sa résidence habituelle et principale, et qui, dans tous les cas, sauf l'exception ci-après, doit être soumise au droit proportionnel, le patentable possède, soit dans la même commune, soit dans des communes différentes, une ou plusieurs maisons d'habitation, il ne paie le droit proportionnel que pour celles de ces maisons qui servent à l'exercice de sa profession. Si l'industrie pour laquelle il est assujetti à la patente ne constitue pas sa profession principale, et s'il ne l'exerce pas par lui-même, il ne paie le droit proportionnel que sur la maison d'habitation de l'agent préposé à l'exploitation (art. 14). — Le patentable qui exerce dans un même local, ou dans des locaux non distincts, plusieurs industries ou professions passibles d'un droit proportionnel différent, paie ce droit d'après le taux applicable à la profession pour laquelle il est assujetti au droit fixe. Dans le cas où les locaux sont distincts, il paie pour chaque local le droit proportionnel attribué à l'industrie ou à la profession qui y est spécialement exercée. Dans tous les cas, le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation d'après le taux applicable à celle des professions imposées au droit fixe qui comporte le taux le plus élevé (art. 15). — Les patentes sont personnelles et ne peuvent servir qu'à ceux à qui elles sont délivrées. Dans les sociétés en nom collectif, l'associé principal paie seul la totalité du droit fixe afférent à la profession. Le même droit est divisé en autant de parts égales qu'il y a d'associés en nom collectif, et une de ces parts est imposée à chaque associé secondaire. Néanmoins, pour les associés habituellement employés comme simples ouvriers dans les travaux de l'association, cette part ne doit jamais dépasser le vingtième du droit fixe imposable au nom de l'associé principal. L'associé principal et les associés secondaires sont imposés au droit fixe dans les communes où sont situés les établissements, boutiques ou magasins qui y donnent lieu. Le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie. La maison d'habitation de chacun des autres associés est affranchie du droit proportionnel, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale. En ce dernier cas, elle est, de même que les autres locaux servant à l'industrie sociale, imposable au nom de l'associé principal (art. 20). — Par exception aux dispositions de l'article qui précède, dans les sociétés en nom collectif qui sont passibles des droits de patente pour l'exercice de professions rangées dans le tableau C annexé à la présente loi, et tarifées en raison du nombre des ouvriers, machines, instruments, moyens de production ou autres éléments variables d'imposition, l'associé principal paie seul le droit fixe, les autres associés en sont affranchis. Par exception aux mêmes dispositions, dans les sociétés en nom collectif qui sont passibles de droits de patente pour l'exercice de professions rangées dans le tableau B annexé à la présente loi, le droit de

patente des associés autres que l'associé principal, établi conformément à l'article 20 de la présente loi, ne porte pas sur les employés et autres éléments variables d'imposition (art. 21). — Les sociétés ou compagnies anonymes, ayant pour but une entreprise industrielle ou commerciale, sont imposées, pour chacun de leurs établissements, à un seul droit fixe, sous la désignation de l'objet de l'entreprise, sans préjudice du droit proportionnel. La patente assignée à ces sociétés ou compagnies ne dispense aucun des sociétaires ou actionnaires du paiement des droits de patente auxquels ils pourraient être personnellement assujettis pour l'exercice d'une industrie particulière. Les dispositions du deuxième paragraphe du présent article sont applicables aux gérants et associés solidaires des sociétés en commandite (art. 22).

1153. La loi du 29 mars 1872, mentionnée au numéro précédent, a conféré aux agents des contributions directes, par son article 6, un droit de vérification qui appartenait déjà aux agents de l'enregistrement, des domaines et du timbre, et dont le rapport de la commission avait constaté « qu'il ne donne lieu à aucune plainte », et ajouté : « Ce mode d'investigation n'a rien de vexatoire ni d'in- » quisitorial : c'est un moyen d'asseoir l'impôt plus équitablement » d'après des faits authentiques ». La loi de 1880 reproduit textuellement cette disposition.

Les compagnies de chemins de fer, les services de transports fluviaux, maritimes et terrestres, ainsi que les établissements d'entrepôt et de magasins généraux, sont tenus de laisser prendre connaissance des registres de réception et d'expédition de marchandises aux agents des contributions directes chargés de l'assiette des droits de patentes (L. 15 juillet 1880, art. 37).

B. *Taxes assimilées aux contributions directes.*

1154. Division de ces taxes en deux classes.
1155. Renvoi pour les taxes assimilées non perçues par l'État.
1156. Taxes assimilées perçues par l'État, nouvelles et anciennes.
1157. 1° Taxe sur le revenu de valeurs mobilières; renvoi.
1158. 2° Contribution sur les chevaux et voitures, introduite en 1862, supprimée en 1866.
1159. Rétablie en 1871, modifiée en 1872, et par la loi du 22 décembre 1879.
1160. Règles relatives aux voitures; loi de 1879.
1161. Règles relatives aux chevaux.
1162. Déclaration des propriétaires de chevaux et voitures.
1163. 3° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion.
1164. 4° Taxe sur les billards publics et privés.
1165. Loi du 18 décembre 1872 qui assimile ces taxes aux contributions directes.
1166. Taxe, presque aussitôt abrogée qu'établie, sur les créances hypothécaires.
1167. Principales taxes anciennes assimilées aux contributions directes.
1168. 5° Taxe des biens de mainmorte.
1169. 6° Redevances des mines.

1154. Les taxes assimilées aux contributions directes, au point de vue de la compétence des conseils de préfecture et de leur perception à l'aide d'un rôle nominatif, sont fort nombreuses. Elles se divisent en deux classes.

1155. La plupart sont perçues au profit des départements, communes, établissements publics, ou pour des objets déterminés d'utilité publique, locale ou collective; nous en avons déjà indiqué un grand nombre en traitant des attributions des conseils de préfecture [n°s 396, 409, 417, 419, 420, 421, 423 et 424] et du régime des eaux [n°s 983, 994 à 1000]; nous en retrouverons d'autres en traitant du domaine et du budget des communes [n°s 1395 à 1397, 1469] et des établissements publics. Ces taxes doivent être toutes autorisées pour l'année par la loi du budget, en vertu du principe général en matière d'impôts de toute nature [n° 577 6°]; elles sont toutes assimilées aux contributions directes au point de vue des règles applicables à leur recouvrement et à la compétence des conseils de préfecture, et c'est à ce dernier titre que nous en avons déjà parlé; mais elles ne doivent pas être placées parmi les ressources de l'État.

1156. Nous traitons ici de celles des taxes assimilées aux contributions directes qui, perçues au profit de l'État, rentrent dans l'ensemble du système de l'impôt national. De ces taxes les unes sont nouvelles, et c'est en effet à des taxes diverses et multiples, dont un petit nombre seulement est assimilé aux contributions directes, que le gouvernement a préféré demander les ressources budgétaires exigées par les charges exceptionnelles du Trésor. Les autres sont anciennes [n° 1167] et existaient dans notre législation financière bien avant les désastreux événements de 1870-71.

Nous allons parler d'abord de ces taxes nouvelles en raison de l'importance relative de deux d'entre elles.

1157. 1° La première, et de beaucoup la plus importante, est la taxe de 3 % *sur le revenu de valeurs mobilières*, dont nous avons déjà dit l'important produit de 35 millions et qui a été introduite

par la loi du 29 juin 1872 ; mais, malgré son incontestable caractère d'impôt direct, le recouvrement de cette taxe, en raison d'autres affinités avec le droit de mutation sur les mêmes valeurs mobilières, est confié à l'administration de l'enregistrement, dans les attributions de laquelle nous la retrouverons [n° 1307].

1158. 2° La *contribution sur les chevaux et les voitures* devait, dans l'ordre d'idées que nous venons d'indiquer, être l'une des premières taxes nouvelles à établir. Elle avait, en effet, existé déjà dans notre législation financière, et voici en quels termes, dans la troisième édition de cet ouvrage, nous parlions de sa suppression.

« La loi du 2 juillet 1862, portant fixation du budget ordinaire des recettes et des dépenses de l'État pour l'année 1863, avait introduit dans notre législation financière un nouvel impôt, sous le nom de *contribution sur les chevaux et voitures*; il consistait en une taxe annuelle par chaque voiture attelée et pour chaque cheval affecté au service personnel du propriétaire ou au service de sa famille. Ce n'était pas un impôt somptuaire; une instruction du directeur général des contributions directes, approuvée par le ministre des finances le 31 octobre 1862 et adressée aux agents des contributions directes par une circulaire du directeur du 15 novembre 1862, avait déterminé de la manière la plus exacte la nature de cet impôt : — La matière imposable qui doit servir de base à cette contribution nouvelle ne comprend pas, porte cette instruction, toutes les voitures ou tous les chevaux dont on peut avoir la possession ou la libre disposition. Elle ne consiste que dans les voitures et les chevaux dont le possesseur fait usage pour son service personnel, c'est-à-dire pour sa commodité, son plaisir ou son agrément, ou pour le service personnel de sa famille. Elle doit être envisagée non sous un aspect d'objet de luxe, mais comme un signe nouveau qui complète, avec les portes et fenêtres et le loyer d'habitation, l'expression des facultés mobilières des contribuables, et fait de la taxe sur les voitures et les chevaux un supplément de la contribution personnelle et mobilière bien plutôt qu'une contribution somptuaire qui sortirait du caractère général de nos impôts. — Cet impôt était équitable; au point de vue économique, il était rationnel; s'il fut peu productif (2,500,000 fr. environ au lieu de 5,000,000 qu'on en avait attendus), c'est que de trop nombreuses exceptions avaient été admises ; sa suppression résultant d'un vote de rejet du Corps législatif en 1865, au cours de la discussion du

budget de 1866, a été considérée par d'excellents esprits comme un fait regrettable, car il faut demander à d'autres impôts les ressources que celui-ci pouvait équitablement donner. »

1159. En présence des charges nouvelles du Trésor, la loi de finances du 16 septembre 1871 (art. 7) avait d'abord remis purement et simplement en vigueur la loi du 2 juillet 1862 sur les chevaux et voitures. La loi de finances du 23 juillet 1872 a réalisé de notables modifications dans l'ancienne assiette de la contribution sur les chevaux et voitures. Elle avait réparti les communes en cinq catégories (art. 5) et décidé que le vingtième, au lieu du dixième du produit de l'impôt, serait attribué aux communes (art. 10). Une loi du 22 décembre 1879 a substitué à la précédente une répartition des communes en six classes d'après le tarif suivant (art. 1) ; elle a assimilé aux chevaux les mules et mulets de selle ou d'attelage (art. 2), et modifié l'article 6 de la loi du 23 juillet 1872 en réduisant de moitié la taxe des chevaux et voitures employés habituellement pour le service de l'agriculture ou d'une profession patentable, excepté celles du tableau G de la loi des patentes (art. 3). La contribution sur les voitures et les chevaux figure au budget de 1881 pour 9,232,000 fr.

VILLES, COMMUNES OU LOCALITÉS dans lesquelles le tarif est applicable.	SOMME A PAYER (non compris le fonds de non-valeur) par chaque		
	VOITURE		CHEVAL de selle ou d'attelage.
	à 4 roues.	à 2 roues.	
Paris.	60 fr.	40 fr.	25 fr.
Les communes autres que Paris ayant plus de 40,000 âmes de population.	50	25	20
Les communes de 20,001 âmes à 40,000 âmes.	40	20	15
Les communes de 10,001 âmes à 20,000 âmes.	30	15	12
Les communes de 5,001 âmes à 10,000 âmes.	25	10	10
Les communes de 5,000 âmes et au dessous.	10	5	

1160. D'après la loi de 1862, l'impôt était dû par chaque voiture attelée, et l'on entendait par là les voitures que le propriétaire pouvait atteler simultanément. Désormais la taxe s'applique *aux voitures suspendues destinées au transport des personnes* (L. 23 juillet 1872, art. 5), et il y a lieu de diviser, au point de vue de l'impôt, les voitures en trois catégories : celles soumises à la contribution, celles réduites à demi-taxe, celles exemptées de toute contribution.

Relativement aux premières, la disposition qui vient d'être citée a pour conséquences : 1° de soumettre à l'impôt seulement les voitures suspendues, celles non suspendues ne pouvant être en aucune façon imposables; 2° de soumettre à l'impôt *toutes* les voitures suspendues destinées au transport des personnes, quel que soit le nombre des voitures possédées par un même propriétaire, qu'elles puissent être ou non attelées simultanément; de sorte que toute personne ayant un cheval et trois voitures devra la taxe pour ces trois voitures, bien qu'elles ne puissent pas rouler ensemble, leur propriétaire n'ayant qu'un seul cheval pour les atteler; 3° de ne soumttre à l'impôt que les seules voitures suspendues *destinées au transport des personnes.* Ainsi les voitures, même suspendues, qui n'ont pas cette destination sont exemptes de la taxe, telles que les chariots à deux et à quatre roues qui servent aux négociants, commerçants et propriétaires agriculteurs pour le transport de leurs marchandises et de leurs produits.

Mais il était nécessaire que les voitures dont il s'agit, pour rester soustraites à l'application de la contribution, fussent exclusivement employées au transport des marchandises et des produits agricoles. La loi du 22 décembre 1879 a donné satisfaction à des plaintes nombreuses en décidant, ainsi que nous l'avons déjà dit [n° 1139], que les chevaux et voitures consacrés habituellement au transport des personnes pour le service de l'agriculture ou d'une profession donnant lieu à l'imposition des droits de patente doivent être inscrits sur les rôles de la contribution *pour une demi-taxe.*

Néanmoins, la taxe frappe, intégralement et sans distinction, les voitures appartenant aux patentables dont la nomenclature suit : architectes, avocats, avoués, chefs d'institution, maîtres de pension, chirurgiens-dentistes, commissaires-priseurs, docteurs en chirurgie, docteurs en médecine, greffiers, huissiers, ingénieurs civils, mandataires agréés près les tribunaux de commerce, officiers de santé, référendaires au sceau, vétérinaires.

Certaines voitures, bien que destinées au transport des personnes, sont complétement exemptes de l'impôt; ce sont : 1° celles affectées exclusivement au service des voitures publiques (voitures à service régulier, d'occasion ou à volonté), qui sont soumises aux droits perçus par l'administration des contributions indirectes; 2° les voitures possédées par les carrossiers et les loueurs de voitures, et qui sont exclusivement destinées à la vente ou à la location; 3° les voitures possédées en conformité des règlements du service militaire ou administratif (L. 23 juillet 1872, art. 7).

1161. Relativement aux chevaux, aux termes de l'article 5 de la loi du 23 juillet 1872, la taxe atteint d'une façon générale : 1° tous les chevaux de selle ; à l'exception des juments et étalons exclusivement consacrés à la reproduction (L. 2 juillet 1862, art. 7 § 2), et de ceux possédés par les marchands de chevaux ou les loueurs et exclusivement destinés à la vente ou la location ; à l'exception aussi de ceux possédés en conformité des règlements du service militaire ou administratif (L. 1872, art. 7) ; — 2° tous les *chevaux d'attelage* servant aux voitures assujetties à la taxe, d'où la conséquence que les chevaux servant à atteler les voitures non imposées ne sont pas imposés eux-mêmes.

Par tolérance, il a été admis que, dans le cas où un contribuable possédant plusieurs chevaux employés aux travaux agricoles ou à des transports d'objets matériels attellerait indistinctement ces chevaux aux voitures imposables qu'il possède, on ne compterait qu'un cheval imposable par voiture à un cheval, deux chevaux par voiture à deux chevaux, etc., sans qu'en aucun cas on puisse imposer des chevaux dont il ne serait pas fait usage pour atteler les voitures imposables. Ainsi un contribuable possédant dix chevaux de labour et deux voitures imposables, l'une à un cheval, l'autre à deux chevaux, serait imposable pour trois chevaux, si trois ou plus de ces chevaux étaient indifféremment attelés aux deux voitures. Dans le cas où ce contribuable n'attellerait jamais que les deux mêmes chevaux à ses voitures, il serait passible de la taxe pour deux chevaux seulement.

1162. La contribution des chevaux et voitures est établie sur la déclaration des propriétaires (L. 2 juillet 1862, art. 11).

Les taxes sont doublées pour les voitures et les chevaux qui n'ont pas été déclarés dans les délais fixés ou qui ont été déclarés d'une manière inexacte (L. 2 juillet 1862, art. 12). Les personnes qui, au 1er janvier, possèdent des voitures et des chevaux sujets à l'impôt doivent en faire, avant le 16 janvier, la déclaration à la mairie de leur résidence. Si le contribuable a plusieurs résidences, il sera, *pour les chevaux et les voitures qui le suivent habituellement*, imposé dans la commune où il est soumis à la contribution personnellle, mais la taxe sera établie suivant la classe de la commune dont la population est la plus élevée. Pour les *chevaux et voitures restant habituellement attachés à l'une de ces résidences*, le contribuable sera imposé dans la commune de cette résidence et suivant la taxe afférente à la population de cette commune (L. 2 juillet 1862, art. 10).

Une déclaration faite n'a pas besoin d'être ultérieurement renouvelée; elle vaut jusqu'à avis contraire, et avis contraire doit être donné toutes les fois qu'il survient une modification dans l'assiette de la contribution (L. 2 juillet 1862, art. 11).

Le contribuable qui, dans le courant de l'année, devient possesseur de voitures ou de chevaux imposables doit, comme ceux qui deviennent passibles d'un accroissement de taxe par suite de changement de résidence, en faire la déclaration dans un délai de trente jours à partir du fait; il doit la taxe à partir du 1er du mois dans lequel le fait s'est produit, et *sans qu'il y ait lieu de tenir compte des taxes imposées au nom des précédents possesseurs* (L. 23 juillet 1872, art. 8). Mais lors de la discussion de la loi, l'observation suivante a été faite par le rapporteur: Tout possesseur de chevaux qui déclare avoir un ou deux chevaux a « le droit d'avoir dans son » écurie un, deux chevaux pendant l'année entière »; c'est-à-dire qu'il peut vendre ses chevaux et en acheter de nouveaux sans être soumis à un supplément quelconque de taxe, tant qu'il ne dépasse pas le nombre primitivement déclaré par lui.

La taxe variant [n° 1159] selon les communes, dans le cas où, à raison d'une résidence nouvelle, le contribuable deviendrait passible d'une taxe supérieure à celle à laquelle il a été assujetti au 1er janvier, il devrait (L. 1862, art. 9) un droit complémentaire « égal au montant de la différence, et calculé à partir du 1er du mois dans lequel le changement de résidence s'est produit ». Mais on ne lui accorderait aucune réduction de droit si la seconde résidence appartenait à une classe inférieure.

Les contribuables sont tenus de faire la déclaration des voitures et des chevaux à raison desquels ils sont imposables, et d'indiquer les différentes communes où ils ont des habitations, en désignant celles où ils ont des éléments de cotisation en permanence. Les déclarations sont valables pour toute la durée des faits qui y ont donné lieu; elles doivent être modifiées dans le cas de changement de résidence hors de la commune ou du ressort de la perception, et dans le cas de modifications survenues dans les bases de cotisation. Les déclarations seront faites ou modifiées, s'il y a lieu, le 15 janvier, au plus tard, de chaque année, à la mairie de l'une des communes où les contribuables ont leur résidence. Si les déclarations ne sont pas faites dans le délai ci-dessus, ou si elles sont inexactes ou incomplètes, il y sera suppléé d'office par le contrôleur des contributions directes, qui est chargé de rédiger, de concert avec le maire et les répartiteurs, l'état matrice destiné à servir de base à la confection du rôle. En cas de contestation entre le contrôleur, le maire et les répartiteurs, il sera, sur le rapport du directeur des contributions directes, statué par le préfet, sauf référé au ministre des finances, si la décision était contraire à la proposition du directeur, et, dans tous les cas, sans préjudice, pour le contribuable, du droit de réclamer après la mise en recouvrement du rôle (Loi *de finances* du 2 juillet

1862, art. 11). — Il est ajouté à l'impôt cinq centimes par franc pour couvrir les décharges, réductions, remises ou modérations, ainsi que les frais de l'assiette de l'impôt et ceux de la confection des rôles, qui seront établis, arrêtés, publiés et recouvrés comme en matière de contributions directes. En cas d'insuffisance, il sera pourvu au déficit par un prélèvement sur le montant de l'impôt (art. 13).

1163. 3° La taxe *sur les cercles, sociétés et lieux de réunion* où se paient des cotisations est entièrement nouvelle ; elle a été introduite par la loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871, dont nous avons fait connaître déjà plusieurs dispositions [nos 572, 576, 1075]. Cette taxe est fixée, par l'article 9 de cette loi, à 20 °/₀ des cotisations payées par les membres ou associés. Elle figure au budget de 1881 pour 1,380,000 francs. Les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion passibles de la taxe doivent, sous peine de payer double taxe, faire chaque année, avant le 31 janvier, à la mairie des communes dans lesquelles se trouvent situés lesdits établissements, une déclaration indiquant le nombre des abonnés, membres ou associés ayant fait partie du cercle, de la société ou de la réunion pendant l'année précédente, ainsi que le montant correspondant de leurs cotisations (L. 16 septembre 1871, art. 10). En vertu de l'article 5 § 3 [*voir* les §§ 1 et 2 au n° 1165] de la loi du 18 décembre 1871, il a été rendu pour l'exécution de ces lois un règlement d'administration publique, en date du 27 décembre 1871. Nous en reproduisons les dispositions non transitoires :

Art. 1. Les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion passibles de la taxe doivent faire chaque année, avant le 31 janvier, à la mairie des communes dans lesquelles se trouvent lesdits établissements, une déclaration indiquant le nombre des abonnés, membres ou associés ayant fait partie du cercle, de la société ou de la réunion pendant l'année précédente, ainsi que le montant correspondant de leurs cotisations. — Art. 2. La déclaration du gérant, secrétaire ou trésorier est inscrite sur un registre spécial et signée par le déclarant ; il en est délivré un récépissé reproduisant les détails énoncés ci-dessus. Lorsque la déclaration est effectuée par un fondé de pouvoir, le fait est relaté sur le registre et le récépissé. — Art. 3. La taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est payable en une seule fois, dans le mois qui suit la publication du rôle. Elle est perçue sur les abonnés, membres ou sociétaires par les gérants, secrétaires ou trésoriers des cercles, sociétés et lieux de réunion, qui sont chargés d'en verser le montant entre les mains des percepteurs des contributions directes. — Art. 4. Dans le cas de dissolution ou de fermeture, en cours d'exercice, d'un cercle, d'une société ou d'un lieu de réunion, la taxe est payée immédiatement. A cet effet, une déclaration spéciale est faite selon les formes indiquées à l'article 2, dans les dix jours de la dissolution ; cette déclaration est immédiatement transmise par le maire au directeur des contributions directes,

qui donne avis au redevable du montant de la somme à acquitter; le paiement doit avoir lieu dans les huit jours de la réception de cet avis. — Art. 5. Lorsque les faits pouvant donner lieu à des doubles taxes n'ont pas été constatés en temps utile pour entrer dans la formation du rôle primitif, il est dressé dans le cours de l'année un rôle supplémentaire. — Art 6. Les rôles des taxes sur les cercles, sociétés et lieux de réunion où se paient des cotisations sont établis par ressort de perception et dressés d'après des états matrices rédigés par les agents des contributions directes. — Art. 7. L'état matrice présente, d'une part, les noms, prénoms, professions et résidences des redevables, et, d'autre part, le détail des bases d'imposition (D. 27 décembre 1871).

1164. 4° La taxe sur les *billards publics ou privés* a été introduite, comme la précédente, par la loi du 16 septembre 1871 (art. 8), et un second décret portant règlement d'administration publique du 27 décembre 1871 a également pourvu à son exécution. Elle figure au budget de 1881 pour 1 milion de francs. Les possesseurs de billards publics ou privés doivent, sous peine de payer double taxe, en faire la déclaration avant le 31 janvier, à la mairie de la commune où se trouvent ces billards. Les déclarations faites antérieurement produisent leur effet jusqu'à déclarations contraires. Lorsqu'un contribuable cesse de posséder les billards ayant donné lieu à une imposition, ou qu'il en effectue la translation dans une autre commune, la déclaration tendant à la radiation ou à la diminution de la taxe doit être faite, à peine de nullité, avant le 31 janvier (L. 16 septembre 1871, art. 10, et D. régl. 27 décembre 1871). La taxe est fixée par l'article 8 de la loi suivant la division suivante des communes en quatre catégories :

Paris.	60 fr.
Villes au-dessus de 50,000 âmes.	30 fr.
Villes de 10,000 à 50,000 âmes.	15 fr.
Ailleurs.	6 fr.

1165. La loi de finances du 16 septembre 1871, en établissant ces deux taxes, n'avait pas fixé leur caractère juridique. Cette lacune a été comblée par les §§ 1 et 2 de l'article 5 de la loi du 18 décembre 1871, qui les ont assimilées aux contributions directes dans les termes suivants :

Les taxes sur les billards publics et privés, et sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, sont recouvrées comme en matière de contributions directes. Néanmoins, la taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion est payable en une seule fois dans le mois qui suit la publication du rôle. Il en est de même en ce qui concerne les taxes dues sur les billards pour le dernier trimestre de l'année 1871. Pour les deux taxes, l'instruction et le jugement des réclamations en décharge ou réduction et les demandes en remise ou modération ont lieu comme en matière de contributions directes.

1166. Une loi du 28 juin 1872 avait établi une contribution assimilée de 2 % sur les créances hypothécaires, qui devait être perçue à partir du 1er janvier 1873; mais elle a été abrogée auparavant par la loi du 20 décembre 1872 (art. 20).

1167. Nous avons déjà dit [nos 1154 et 1156] que les taxes assimilées aux contributions directes entrant dans les caisses de l'État même avant l'adjonction des nouvelles taxes de cette nature dont il vient d'être parlé, étaient nombreuses; les quatre taxes suivantes méritent plus particulièrement l'attention; elles figurent au budget de l'exercice 1881 pour les chiffres suivants : *taxe des biens de mainmorte*, 5,240,000 fr.; *redevance des mines*, 2,200,000 fr.; *taxe de vérification des poids et mesures*, 4,096,000 fr.; taxe perçue à titre *de droit de visite des pharmacies et magasins de drogueries*, 259,000 fr.

Cette énumération des taxes anciennes et nouvelles assimilées aux contributions directes et perçues au profit de l'État n'est d'ailleurs pas limitative, mais comprend les plus importantes, et c'est à ce titre que nous la complétons par ces dernières taxes.

1168. 5° La *taxe des biens de mainmorte* a été établie par la loi du 20 février 1849 ci-dessous reproduite; elle remplace sur les biens des personnes morales le droit de mutation que ces biens ne subissent jamais, puisque ces personnes ne meurent pas, ne vendent que très-rarement, tendent toujours à augmenter et ne diminuent jamais un patrimoine qui, entre leurs mains, est *mort* pour la circulation. Cette taxe est tellement assimilée à la contribution foncière, qu'un arrêt du conseil d'État du 30 mai 1861 a dû décider, contre les conclusions du ministre des finances, « que les biens exemptés, même à titre temporaire, de la contribution foncière, sont, par cela même, affranchis de la taxe des biens de mainmorte ». D'autre part, cette taxe étant l'équivalent des droits d'enregistrement sur les transmissions entre vifs et par décès, le législateur de 1872 (loi du 30 mars) a dû l'élever en même temps que ces droits.

Il sera établi, à partir du 1er janvier 1849, sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics légalement autorisés, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès. Cette taxe sera calculée à raison de soixante-deux centimes et demi pour franc du principal de la contribution fon-

cière (Loi du 20 février 1849, *relative à l'application de l'impôt des mutations aux biens de mainmorte*, art. 1). — Les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de la contribution foncière seront suivies pour l'établissement et la perception de la nouvelle taxe (art. 2). — La taxe annuelle établie par la présente loi sera à la charge du propriétaire seul pendant la durée des baux actuels, nonobstant toutes stipulations contraires (art. 3). — A partir du 1er janvier 1873, la taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès, fixée par l'article 1 de la loi du 20 février 1849, est élevée à soixante-dix centimes par franc du principal de la contribution foncière. Cette taxe sera en outre soumise, à l'avenir, aux décimes auxquels sont assujettis les droits d'enregistrement (L. 30 mars 1872, art. 5).

1169. 6° La *redevance annuelle des mines* comprend une redevance fixe de dix francs par kilomètre carré et une redevance proportionnelle au revenu net de la concession ; elle est imposée et perçue comme la contribution foncière; elle est réglée par la loi du budget; elle ne peut dépasser 5 °/₀ du produit net de l'extraction, sauf l'imposition en sus d'un décime par franc, à l'effet de former un fonds de non-valeur à la disposition du ministre pour dégrèvement en faveur des propriétaires de mines qui éprouveraient des pertes ou accidents (L. 21 avril 1810 sur les mines, art. 33 à 39).

En parlant des attributions des conseils de préfecture en matière de mines, nous avons [n° 409] reproduit les articles 33 et 37 de la loi du 21 avril 1810, relatifs à cette taxe, et l'article 5 de la loi du 27 avril 1840, qui, indépendamment de la *redevance annuelle des mines*, établit une seconde taxe également assimilée aux contributions directes, mais qu'il ne faut pas, en raison de son objet spécial, confondre avec celle qui nous occupe, laquelle profite seule à l'État.

La loi de 1810, en posant le principe de l'impôt, ne réglait pas les formes à suivre pour en déterminer la base, c'est-à-dire le revenu net des exploitations. Un décret impérial du 6 mai 1811 y a pourvu en confiant le soin de déterminer les évaluations du produit net de chaque concession, 1° à des comités de proposition, et 2°, au second degré, à un comité départemental d'évaluation, composé du préfet, de deux membres du conseil général nommés par le préfet, de l'ingénieur des mines, du directeur des contributions directes et de deux des principaux propriétaires de mines dans les départements qui ont un nombre suffisant de mines en exploitation. Ces règles subsistent toujours; mais un décret portant règlement d'administration publique du 11 février 1874, leur a enlevé le caractère définitif que la jurisprudence du conseil d'État avait at-

tribué aux décisions des comités d'évaluation contrairement aux règles qui régissent toutes les autres contributions directes.

Les dispositions du décret du 6 mai 1811, relatif à l'établissement de la redevance proportionnelle des mines, continueront d'être appliquées sauf les modifications ci-après : En cas de désaccord sur l'appréciation du produit net imposable entre le comité d'évaluation institué par le décret du 6 mai 1811 et l'ingénieur des mines ou le directeur des contributions directes, il est statué par le préfet, sur avis motivé du directeur des contributions directes. Si le préfet n'adopte pas les conclusions du directeur des contributions directes, il en est référé au ministre des travaux publics, qui statue, après s'être concerté avec le ministre des finances. Le préfet arrête ensuite les rôles et les rend exécutoires, sauf le recours des contribuables (D. 11 février 1874, art. 1).

1170. L'article 35 § 2 de la loi du 21 avril 1810 a posé en principe qu' « il pourra être fait un abonnement pour ceux des pro- » priétaires de mines qui le demanderont ». Le décret du 6 mai 1811, dans ses articles 31 à 35, a organisé l'abonnement sur des bases successivement modifiées par un premier règlement du 30 juin 1860, par un second du 27 juin 1866, et enfin par un troisième du 11 février 1874 qui, dans le but de remédier à des abus préjudiciables au Trésor, est revenu au régime des abonnements établi par le décret de 1811 et a restitué à l'administration la liberté de refuser les abonnements, restreinte par le décret de 1866.

1171. 7° Les *droits de vérification des poids et mesures* sont assimilés aux contributions directes par l'ordonnance royale du 17 avril 1839, rendue en exécution de la loi du 4 juillet 1837 (art. 8). Ils sont payés comme l'indique le nom même de cette taxe, en raison de l'opération même des vérificateurs qui présente pour le commerce un intérêt de premier ordre [n° 788]. Les textes suivants, extraits de l'ordonnance de 1839, déterminent les principaux caractères de cette taxe. Ces articles en forment le titre V intitulé : *Droits de vérification.*

La vérification périodique des poids, mesures et instruments de pesage appartenant aux établissements publics désignés par l'article 24 (*octrois*, *poids publics*, *ponts à bascule*, *hospices*, *hôpitaux*, *prisons et établissements de bienfaisance*), est faite gratuitement. Il en est de même pour les poids, mesures et instruments de pesage présentés volontairement à la vérification par des individus non assujettis (Ordonnance royale du 17 avril 1839, *relative à la vérification des poids et mesures*, art. 48). — Ces états matrices des rôles sont dressés par les vérificateurs des poids et mesures d'après le résultat des opérations, qui doivent être consommées avant le 1er août. Ces états sont remis aux directeurs des contributions directes, à mesure que les opérations sont terminées dans les communes dépendant de la même perception, et, au plus tard,

le 1er août de chaque année (art. 50). — Les directeurs des contributions directes, après avoir vérifié et arrêté les états matrices mentionnés à l'article précédent, procèdent à la confection des rôles, lesquels sont rendus exécutoires par le préfet, pour être mis immédiatement en recouvrement par les mêmes voies et avec les mêmes termes de recours, en cas de réclamation, que pour les contributions directes (art. 51). — Avant la fin de chaque année, il sera dressé et publié des rôles supplémentaires pour les opérations qui, à raison de circonstances particulières, n'auraient pu être faites que postérieurement au délai fixé par l'article 50 (art. 52). — La perception des droits de vérification est faite par les agents du Trésor public. Le montant intégral des rôles est exigible dans la quinzaine de leur publication. L'article 3 de l'ordonnance du 21 décembre 1832 continuera à être exécuté (art. 53).

1172. Un décret du 26 février 1873 relatif à la vérification des poids et mesures, abroge plusieurs dispositions de l'ordonnance du 17 avril 1839 (art. 15, 16, 17, 18, 46, 47 et 49) et le décret du 25 mars 1852, art. 5 nº 10 [nº 120]; il fixe le personnel du service de la vérification, composé de vérificateurs en chef, de vérificateurs, et de vérificateurs adjoints, ces derniers nommés à la suite d'un examen public; il désigne : 1° les commerces, industries et professions assujettis à la vérification des poids et mesures (tableau A); 2° les séries de poids et mesures en usage et dont les assujettis doivent être pourvus (tableau B); et 3° le nouveau tarif des droits de vérification (tableau C).

Dans la loi de finances du 5 août 1874, à l'occasion des diverses réclamations relatives à certaines parties de ce tarif, a été introduit l'article 5 ainsi conçu : « Les droits de vérification des poids et » mesures seront établis par décrets, sans pouvoir dépasser le taux » des droits fixés dans les tarifs annexés au décret du 26 février » 1873 ».

1173. 8° Les droits établis *pour frais de visites chez les pharmaciens*, droguistes et épiciers vendant des substances réputées médicinales, sont aussi assimilés aux contributions directes. Cette taxe est fort ancienne, ainsi que cela résulte du premier des textes ci-dessous reproduits. Un décret du 13 avril 1859 a attribué l'inspection des officines des pharmaciens et magasins de droguistes, précédemment exercée par les jurys médicaux, aux conseils d'hygiène publique et de salubrité, sous la réserve du maintien des attributions conférées en cette matière par la loi du 21 germinal de l'an XI (art. 29) aux écoles supérieures de pharmacie.

Outre la visite annuelle de la faculté de médecine, accompagnée des quatre prévôts, chez tous les maîtres en pharmacie, lesdits quatre prévôts en feront

deux autres, chaque année, dans les laboratoires et officines desdits maîtres et des veuves. Ils dresseront procès-verbal de ces visites, pour être pourvu aux contraventions, si aucune il y a, suivant l'exigence des cas. Chaque maître ou veuve sera tenu de payer six livres pour chacune desdites deux visites, dont les prévôts compteront; pourront, au surplus, faire autant de visites qu'ils jugeront nécessaire, sans frais (Lettres patentes du 10 février 1780, *servant de statuts pour le collége de pharmacie*, art. 16). — Il sera fait, au moins une fois par an, conformément à la loi, des visites chez les pharmaciens, les droguistes et les épiciciers. A cet effet, le directeur de l'école de pharmacie s'entendra avec celui de l'école de médecine, pour demander aux préfets des départements, et, à Paris, au préfet de police, d'indiquer le jour où les visites pourront être faites, et de désigner le commissaire qui pourra y assister. Il sera payé, pour les frais de ces visites, six francs par chaque pharmacien, et quatre francs par chaque épicier ou droguiste, conformément à l'article 16 des lettres patentes du 10 février 1780 (Arrêté du gouvernement du 25 thermidor an XI, *contenant règlement sur les écoles de pharmacie, visites et inspections des pharmaciens*, art. 42). — Continueront d'être perçus comme par le passé les droits établis par l'article 16 des lettres patentes du 10 février 1780 et par l'arrêté du 25 thermidor an XI pour frais de visites chez les pharmaciens, droguistes et apothicaires (Loi *de finances* du 15 mai 1818, art. 87). — Ne seront pas néanmoins soumis au paiement du droit de visite les épiciers non droguistes chez lesquels il ne serait pas trouvé de drogues appartenant à la pharmacie [1] (Loi du 23 juillet 1820, art. 17).

C. *Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.*

1174. Émission du rôle par arrêté préfectoral.
1175. Échéances par douzièmes.
1176. Exception partielle en ce qui concerne les patentes; responsabilité des propriétaires.
1177. Droit de poursuite du percepteur.
1178. Nouvelles attributions des percepteurs des contributions directes.
1179. Cotes indûment imposées.
1180. Cotes irrecouvrables.
1181. Des quatre degrés de poursuites.
1182. Privilége de l'État; loi du 12 novembre 1808.
1183. Diverses espèces de demandes en dégrèvement.
1184. Contentieux des contributions directes; demandes en décharge et en réduction.
1185. Formes, délais et procédure.
1186. Conséquences des décharges et réductions prononcées.
1187. Demandes du ressort de la juridiction gracieuse en remise et en modération.
1188. Fonds de non-valeur.

1174. Les percepteurs ont seuls qualité pour effectuer et poursuivre le recouvrement des contributions directes (règlement gé-

[1] L'ordonnance royale du 20 septembre 1820 contient la nomenclature des substances réputées médicinales qui peuvent se trouver chez les épiciers.

néral du 21 décembre 1839); l'administration les autorise toutefois à se faire suppléer par des fondés de pouvoir agréés par le receveur. Ils doivent être porteurs du rôle, qui, depuis la loi du 15 mai 1818, est un rôle unique pour toutes les contributions directes et les impositions locales. Ce rôle forme le titre de l'État; nous avons vu [nº 1130] qu'il était préparé par les soins du directeur des contributions directes; il est rendu exécutoire par l'arrêté préfectoral qui en ordonne l'*émission*; ce n'est toutefois qu'après sa *publication* dans chaque commune par les soins du maire, et sa *notification* faite individuellement à chaque contribuable, sous forme d'avertissement donné par le percepteur, que la mise en recouvrement commence.

1175. Les contributions directes sont exigibles par douzièmes, avec faculté pour le débiteur d'anticiper les paiements et application des articles 1244 § 1 et 1180 du Code civil. Le contribuable qui n'a pas acquitté au 1er du mois le douzième échu du mois précédent est dans le cas d'être poursuivi après l'expiration des dix jours qui suivent cette échéance et huit jours après une sommation sans frais (L. 17 brumaire an V, art. 3; Règl. 21 décembre 1829, art. 20; L. 15 mai 1818, art. 51).

1176. Il est fait exception à la règle du paiement des contributions directes par douzième, en ce qui concerne la contribution des patentes, mais seulement dans les cas déterminés par les articles ci-dessous. Le second de ces articles, en imposant dans l'intérêt du Trésor diverses obligations aux propriétaires des locaux où leurs locataires exercent les professions imposables, tient compte de la division des échéances par douzième.

La contribution des patentes est payable par douzième, et le recouvrement en est poursuivi comme celui des contributions directes : néanmoins les marchands forains, les colporteurs, les directeurs de troupes ambulantes, les entrepreneurs d'amusements et jeux publics non sédentaires, et tous autres patentables dont la profession n'est pas exercée à demeure fixe, sont tenus d'acquitter le montant total de leur cote au moment où la patente leur est délivrée (Loi du 25 avril 1844, *sur les patentes*, art. 24). — En cas de déménagement hors du ressort de la perception, comme en cas de vente volontaire ou forcée, la contribution des patentes sera immédiatement exigible en totalité. Les propriétaires, et à leur place les principaux locataires, qui n'auront pas, un mois avant le terme fixé par le bail ou par les conventions verbales, donné avis au percepteur du déménagement de leurs locataires, seront responsables des sommes dues par ceux-ci pour la contribution des patentes. Dans le cas de déménagement furtif, les propriétaires, et à leur place les principaux locataires, devien-

dront responsables de la contribution de leurs locataires, s'ils n'ont pas, dans les trois jours, donné avis du déménagement au percepteur. La part de la contribution laissée à la charge des propriétaires ou principaux locataires par les paragraphes précédents, comprendra seulement le dernier douzième échu et le douzième courant dus par le patentable (art. 25).

1177. Le droit de poursuite du percepteur est prescriptible par trois ans à partir de l'exigibilité de chaque terme ; ce délai passé, le percepteur supporte le paiement de l'impôt non recouvré (L. 23 novembre 1790; art. 8 ; L. 3 frimaire an VII, art. 149), à moins qu'il n'ait obtenu sa décharge du conseil de préfecture (L. 3 juillet 1846; L. 22 juin 1854, art. 16) pour les *cotes indûment imposées* (L. 3 juillet 1846, art. 6; L. 22 juin 1854, art. 16), et à moins que, pour les *cotes irrecouvrables*, il n'ait obtenu du préfet leur imputation sur le fonds de non-valeur dont il sera parlé plus loin [nº 1188].

1178. En exposant ci-dessus les opérations de centralisation des fonds et de direction du mouvement des fonds, nous avons indiqué [nº 1131] le mélange fort critiquable accompli dans certaines perceptions entre les fonctions de receveurs particuliers des finances et celles de percepteurs. D'autre part, les percepteurs des finances ont été récemment investis, en dehors de leurs fonctions normales de recouvrement de l'impôt direct, d'autres fonctions. La loi du 29 décembre 1873 (art. 25) les a substitués aux receveurs de l'enregistrement pour le recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires autres que celles concernant les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, le notariat et la procédure civile. En outre, un décret du 23 août 1875 a assuré leur concours pour faciliter les versements aux caisses d'épargne [nºˢ 1581 à 1587].

1179. On entend par *cotes indûment imposées* celles qui résultent d'erreurs matérielles commises au rôle, telles que faux ou doubles emplois, ou qui, pour la contribution personnelle et mobilière et celle des patentes, portent sur des individus qui, étant décédés, absents ou notoirement indigents avant le 1ᵉʳ janvier, n'étaient pas à cette époque imposables. Dans les trois mois de la publication des rôles, les percepteurs forment, s'il y a lieu, pour chacune des communes de leur perception, des états présentant, par nature de contributions, les cotes qui leur paraissent avoir été indûment imposées, et adressent ces états au préfet ou au sous-

préfet par l'intermédiaire des receveurs des finances. Les états dont il s'agit sont renvoyés aux contrôleurs des contributions directes, qui vérifient les faits et les motifs allégués par les percepteurs, et donnent leur avis, après avoir pris celui des maires et des répartiteurs. Le directeur des contributions directes fait son rapport, et le conseil de préfecture statue. Le montant des décharges prononcées sur les contributions foncière, personnelle et mobilière est réimposé au rôle de l'année suivante (Loi du 3 juillet 1846, art. 6).

1180. Les *cotes irrecouvrables* sont les cotes dont le recouvrement n'a pu être effectué soit en totalité, soit en partie, pour des causes postérieures à la mise en recouvrement du rôle. Les percepteurs en dressent les états, qui doivent être présentés dans les deux mois faisant suite à l'exercice écoulé. Sont admissibles en non-valeurs : pour les contributions foncière et des portes et fenêtres, les cotes relatives à des maisons occupées par des indigents, ou à des maisons vacantes appartenant à des indigents ; pour la contribution personnelle et mobilière, celles des individus décédés dont le reste de la cote ne peut être acquitté par des héritiers indigents ; celles restant dues par des absents qui n'ont laissé aucun mobilier saisissable, et dont le nouveau domicile est inconnu ; celles des indigents qui ont perdu nouvellement leurs moyens d'existence ; et pour la contribution des patentes, celles restant dues depuis le jour du décès jusqu'au 31 décembre ; celles restant dues par des absents qui n'ont laissé aucun mobilier saisissable et dont le domicile est inconnu ; enfin, celles des indigents qui ont perdu nouvellement leurs moyens d'existence. L'arrêté du préfet, statuant sur un état de cotes présentées comme irrecouvrables peut être attaqué devant le ministre des finances, mais n'est pas de nature à être déféré au conseil d'État par la voie contentieuse ; les percepteurs n'ont même pas, en l'absence d'un texte qui le leur confère, le droit d'attaquer devant le conseil d'État les décisions des conseils de préfecture refusant de prononcer la décharge des cotes présentées par eux comme indûment imposées ; le ministre des finances a seul ce pouvoir (C. d'Ét. 14 avril 1839, *Lafage* ; 17 mars 1865, *percepteur d'Yssingeaux*).

1181. La poursuite s'exerce en vertu d'une contrainte [*voir* n° 1102] décernée par le receveur particulier de l'arrondissement, en exécution du rôle, et visée par le sous-préfet. Dans les dix jours qui suivent la publication de cette contrainte dans la commune,

on doit commencer les poursuites contre les contribuables qui ne se sont pas libérés dans les huit jours à partir d'une sommation délivrée sans frais. Ces poursuites présentent quatre degrés : 1° la garnison collective; une loi du 9 février 1877 a supprimé le mode de poursuite par voie de garnison individuelle, et abrogé l'article 3 de la loi du 17 brumaire de l'an V ; 2° le commandement, trois jours francs après la cessation de la garnison; 3° la saisie des meubles et effets mobiliers ou des fruits pendants par racines, suivant les formes prescrites par le Code de procédure civile et dans les trois jours après la signification du commandement; 4° la vente des objets saisis. Ce quatrième degré de la poursuite ne peut avoir lieu que sur l'autorisation du sous-préfet (Règl. 21 décembre 1839, art. 79).

1182. Sur le prix provenant de cette vente, l'État, en cas de concours avec d'autres créanciers, exerce un droit de privilége à lui conféré par la loi du 12 novembre 1808, que nous reproduisons ci-dessous, en faisant observer qu'elle a abrogé l'article 11, titre II, de la loi du 11 brumaire de l'an VII, qui conférait à l'État un privilége sur les immeubles, et auquel se référait, en 1804, l'article 2098 du Code civil. L'État n'a plus de privilége sur les immeubles; il a seulement sur eux les droits de tous autres créanciers, sauf, et la question est gravement controversée, l'hypothèque judiciaire résultant de la contrainte [n° 1102], si le percepteur a pris inscription. Son privilége, restreint aux meubles, se subdivise : pour la contribution foncière, c'est un privilége *spécial* sur certains meubles, récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à contribution; pour les autres contributions directes, c'est un privilége *général* s'exerçant sur tous les meubles et effets mobiliers *appartenant* aux redevables. Dans ce second cas, il faut, pour que le privilége puisse s'exercer, que les meubles appartiennent encore au redevable et n'aient pas cessé de lui appartenir (c. cass. 17 août 1847) ; tandis que, dans le premier cas, le privilége pour le recouvrement de la contribution foncière, indépendamment du droit de préférence, confère au Trésor une sorte de droit de suite, sinon sur l'immeuble, du moins sur le produit, permettant à l'État de recouvrer la contribution foncière, même entre les mains du tiers acquéreur (c. cass. req. 6 juillet 1852). Du reste, pour la contribution foncière comme pour les autres contributions directes, la créance garantie par le privilége est l'impôt de l'année échue et de l'année courante. Dans un cas comme

dans l'autre, le privilége s'exerce *avant tout autre*, sauf toutefois le privilége des frais de justice (art. 2101 C. civ.; art. 657 et 662 C. pr. civ.) et le privilége du locateur (art. 662 C. pr. civ.).

Le privilége du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce avant tout autre : 1° pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution ; 2° pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes, et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent (Loi du 12 novembre 1808, *relative au privilége du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes*, art. 1).—Tous fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilége du Trésor public, seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer, en l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont en leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers. Les quittances des percepteurs pour les sommes légitimement dues leur seront allouées en compte (art. 2). — Le privilége attribué au Trésor public pour le reouvrement des contributions directes ne préjudicie point aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables, comme tout autre créancier (art. 3). — Lorsque, dans le cas de saisie de meubles et autres effets mobiliers pour le paiement des contributions, il s'élèvera une demande en revendication de tout ou partie desdits meubles et effets, elle ne pourra être portée devant les tribunaux ordinaires qu'après avoir été soumise par l'une des parties intéressées à l'autorité administrative, aux termes de la loi des 23-28 octobre-5 novembre 1790 (art. 4).

1183. Nous avons déjà dit [n° 1121] que la connaissance des réclamations auxquelles peut donner lieu la mise en recouvrement des contributions directes appartient à l'autorité administrative, parce qu'elles sont dirigées contre le rôle nominatif, acte administratif proprement dit qui forme le titre de l'État; la plus grande partie de ces réclamations est comprise sous le nom générique de *demandes en dégrèvement*, se subdivisant en deux catégories : celles en décharge et en réduction d'une part, et celles en remise et en modération d'autre part.

1184. Les premières seules (demandes en *décharge* et en *réduction*) appartiennent au contentieux administratif; nous avons reproduit [n° 313] le texte de l'article 4 § 1 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui en attribue la connaissance aux conseils de préfecture. Ces réclamations sont en effet fondées sur la violation d'un droit, avec cette différence que la demande en décharge a pour but un dégrèvement total, et la demande en réduction un dégrèvement

partiel; par la première, le contribuable soutient qu'il ne devait pas être cotisé, et se fonde sur ce qu'il y a eu *faux emploi* ou *double emploi*; par la seconde, il prétend qu'il devait l'être à une somme inférieure et qu'il y a *surtaxe*, par suite d'erreur de cotisation ou de calcul, ou défaut d'égalité proportionnelle. Les conseils de préfecture prononcent aussi sur toutes les contestations qui se rattachent à l'obligation des redevables, sur la régularité ou la force libératoire des quittances délivrées par les percepteurs et sur la régularité des actes de poursuite antérieurs au commandement, parce qu'il s'agit, dans tous ces cas, de l'appréciation d'actes administratifs. Nous avons cité [nº 579] l'exception faite à cette règle de compétence par l'article final de chaque loi du budget relativement aux demandes en restitution d'impôts illégalement perçus. La compétence du conseil de préfecture embrasse, d'après le texte de la loi de pluviôse, les réclamations contentieuses formées par des *particuliers* : il faut entendre, par là, les simples citoyens et toutes les personnes morales, y compris l'État lui-même agissant à ce titre.

1185. La demande doit être formée par pétition individuelle et spéciale pour chaque nature de contribution; elle est adressée au sous-préfet; elle peut être sur papier libre si la réclamation a pour objet une cote inférieure à 30 francs; elle doit être sur papier timbré si la cote est supérieure; elle doit être accompagnée, dans tous les cas, de la quittance des termes échus (L. 21 avril 1832, art. 28) au moment de l'enregistrement de la réclamation à la sous-préfecture (C. d'Ét. 7 février 1865, *Lovin*), et être formée dans le délai de trois mois à partir de la date de la *publication* du rôle, mentionnée et certifiée par le maire au bas du rôle (L. 4 août 1844, article 8, modifiant sous ce rapport l'article 28 de la loi du 21 avril 1832, qui faisait partir le délai de trois mois de l'arrêté préfectoral ordonnant l'*émission* du rôle), le tout à peine de déchéance (C. d'Ét. jurisprudence constante). Lorsque le directeur des contributions directes, après l'avis des répartiteurs et la vérification du contrôleur, émet un avis contraire à la réclamation du contribuable, il doit transmettre le dossier à la sous-préfecture, et inviter le réclamant à en prendre communication et à faire connaître, dans les dix jours, s'il veut fournir de nouvelles observations ou recourir à la vérification par voie d'experts; si dans le délai fixé il fait cette demande, le conseil de préfecture doit, à peine de nullité de l'arrêté à intervenir, ordonner cette expertise (L.

21 avril 1832, art. 29), après laquelle il n'est pas nécessaire, au cas de désaccord entre les experts, de procéder à une tierce expertise (C. d'Ét. 18 août 1864; 10 janvier 1865, *Lefortier*); mais le conseil de préfecture peut ordonner une contre-vérification, ne pouvant être faite que par l'inspecteur ou, à son défaut, par un contrôleur autre que celui qui a procédé à la première vérification (C. d'Ét. 23 mars 1865, *Teulet*).

Tout contribuable qui se croira surtaxé adressera au préfet ou au sous-préfet, dans les trois premiers mois de l'émission (*modifié*) des rôles, sa demande en décharge ou réduction. Il y joindra la quittance des termes échus de sa cotisation, sans pouvoir, sous prétexte de réclamation, différer le paiement des termes qui viendront à échoir pendant les trois mois qui suivront la réclamation, dans lesquels elle devra être jugée définitivement. Le même délai est accordé au contribuable qui réclamera contre son omission au rôle. Le montant des cotisations extraordinaires qui seront établies par suite de ces dernières réclamations, soit en contribution personnelle et mobilière, soit en portes et fenêtres, viendra en déduction du contingent de la commune pour l'année suivante. Ne sont point assujetties au droit de timbre les réclamations ayant pour objet une cote moindre de 30 francs (Loi *de finances* du 21 avril 1832, art. 28).— La pétition sera renvoyée au contrôleur des contributions directes, qui vérifiera les faits, et donnera son avis après avoir pris celui des répartiteurs. Si le directeur des contributions directes est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fera son rapport, et le conseil de préfecture statuera. Dans le cas contraire, le directeur exprimera les motifs de son opinion, transmettra le dossier à la sous-préfecture, et invitera le réclamant à en prendre communication, et à faire connaître dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts. Si l'expertise est demandée, les deux experts seront nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le réclamant, et il sera procédé à la vérification dans les formes prescrites par l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII (art. 29). —Le recours contre les arrêtés du conseil de préfecture ne sera soumis qu'au droit de timbre. Il pourra être transmis au gouvernement par l'intermédiaire du préfet, sans frais (art. 30).

Le délai de trois mois accordé aux contribuables par l'article 28 de la loi du 21 avril 1832 pour présenter les réclamations qu'ils sont autorisés à former contre les rôles des contributions directes ne courra qu'à partir de la publication desdits rôles (Loi du 4 août 1844, art. 8).

1186. Les articles suivants de l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII règlent les conséquences des décharges et réductions prononcées, et montrent bien en quoi elles diffèrent des remises et modérations administrativement accordées [nº 1188].

La réduction d'une cote en principal entraînera toujours la réduction proportionnelle des centimes additionnels (Arrêté des Consuls du 24 floréal an VIII, *relatif aux réclamations en matière de contributions*, art. 13).— Le montant de toutes les ordonnances de décharge ou de réduction sera réimposé, au profit de ceux qui les auront obtenues, par addition au rôle de l'année suivante (art. 14). — A cet effet le directeur des contributions tiendra registre de toutes

les décharges ou réductions prononcées, pour que, chaque année, le préfet du département indique aux communes la somme que chacune d'elles aura à réimposer (art. 15). —Le percepteur remboursera, sur les deniers de la recette, les contribuables au profit de qui ces réimpositions auront été faites, en commençant par les ordonnances les plus anciennes en date (art. 16).—Les frais de vérification et d'experts seront réglés par le préfet, sur l'avis du sous-préfet (art. 17). — Ils seront supportés, savoir : par la commune, lorsque la réclamation aura été reconnue juste ; par le réclamant, lorsque la réclamation aura été rejetée (art. 18). — Les frais à la charge de la commune seront imposés sur le rôle de l'année suivante, avec les centimes additionnels, et comme charge locale (art. 19). — Ceux à la charge des contribuables seront acquittés par eux, en vertu de l'ordonnance du préfet, entre les mains du percepteur (art. 20).— Le percepteur fera néanmoins, dans tous les cas, l'avance de ces frais aux experts, sur le produit des centimes additionnels de la commune (art. 21). — Les ordonnances de décharge ou réduction seront rendues par le préfet : elles énonceront les motifs de la pétition, l'avis du directeur et le prononcé du conseil de préfecture (art. 22). — Les ordonnances seront remises au directeur, et par celui-ci au receveur particulier, qui les transmettra au percepteur. Le directeur en préviendra, par une lettre d'avis, la partie intéressée, qui se rendra chez le percepteur pour quittancer l'ordonnance, après en avoir reçu le montant (art. 23).

1187. Les demandes en *remise* et en *modération*, contrairement aux précédentes, supposent une cote dressée conformément au droit, et ne sont fondées que sur un simple intérêt; elles ne présentent à juger qu'une question de fait. Celui qui les forme invoque des considérations d'équité résultant de pertes occasionnées par des événements extraordinaires, telles que la destruction ou la diminution de ses facultés imposables par incendie, inondation, grêle, gelée et autres événements fortuits, pour obtenir un dégrèvement total par la demande en remise, ou un dégrèvement partiel par la demande en modération; ces demandes doivent être formées dans les quinze jours qui suivent ces événements. La connaissance de ces demandes est du ressort de la juridiction gracieuse; le préfet statue en vertu du texte de l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII (14 mai 1800) ci-dessous rapporté, après vérification du contrôleur, sans intervention des répartiteurs et sans expertise; le recours au ministre est possible, mais celui au conseil d'État ne l'est jamais. Il en est ainsi quelle que soit la qualification donnée par le pétitionnaire à sa demande soumise, sauf les différences qui viennent d'être signalées, aux mêmes formalités qu'en matière de décharge et de réduction.

Lorsque, par des événements extraordinaires, un contribuable aura éprouvé des pertes, il remettra sa pétition au sous-préfet, qui la renverra au contrôleur de l'arrondissement (Arrêté des Consuls du 24 floréal an VIII, *relatif aux réclamations en matière de contributions*, art. 24).— Le contrôleur se transportera

sur les lieux, vérifiera, en présence du maire, les faits, et constatera la quotité de la perte, des revenus fonciers ou des facultés mobilières du réclamant, et en dressera un procès-verbal qu'il enverra au sous-préfet ; celui-ci le fera parvenir, avec son avis, au préfet qui prendra l'avis du directeur des contributions (art. 25). — Le préfet réunira les différentes demandes qui lui auront été faites dans le cours de l'année, en remises ou modérations, et, l'année expirée, il fera, entre les contribuables ou les communes dont les réclamations auront été reconnues justes et fondées, la distribution des sommes qu'il pourra accorder, d'après la portion des fonds de non-valeur mise à sa disposition pour cet objet. Cet état de distribution sera communiqué par le préfet au conseil général du département (art. 28).

1188. Tandis que le montant des décharges et réductions, sauf celles des patentes et des portes et fenêtres, est réparti l'année suivante par voie de surimposition entre les autres contribuables de la commune (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 14 [nº 1186]), les remises et modérations prononcées constituent pour l'État une perte à laquelle il est pourvu au moyen du *fonds de non-valeur*. Établi à cet effet en exécution de l'article 37 de la loi du 16 septembre 1807, réduit par la loi du 13 mai 1863, et rehaussé par la loi de finances du 4 septembre 1871, ce fonds est fixé à un centime par franc pour les contributions foncière et personnelle-mobilière, et à trois centimes par franc pour la contribution des portes et fenêtres. Un décret met un tiers de ce fonds à la disposition des préfets, et les deux autres tiers à la disposition du ministre des finances, pour être distribués aux départements qui ont le plus de besoins et former entre eux un fonds commun.

Ce fonds de non-valeur ne doit être confondu ni avec le *fonds de secours*, obtenu par un centime additionnel aux impôts foncier, personnel et mobilier, et placé dans les attributions du ministre de l'agriculture et du commerce, ni avec le *fonds de subvention* créé par la loi du 18 juillet 1866 et destiné, conformément à l'article 58 de la loi du 10 août 1871, à venir en aide aux départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget [nº 1358].

§ III. — Contributions indirectes.

1189. Division du paragraphe en cinq parties.

1189. Bien que les contributions indirectes donnent lieu, au point de vue juridique et dans le cadre normal de cet ouvrage qui ne peut comprendre l'étude des tarifs, à moins de développements

que les contributions directes, elles occupent une place si importante dans notre système financier et présentent, tant en impôts anciens qu'en impôts nouveaux, une si grande variété, que nous sommes amené, pour plus de clarté dans ces développements, à les diviser en cinq parties.

Elles seront traitées dans l'ordre suivant :

1° Nous indiquerons les règles d'organisation, de constatation et de recouvrement, communes à toutes les contributions indirectes avec leur énumération ; puis nous traiterons : 2° des droits sur les boissons; 3° des autres contributions indirectes existantes avant 1870 ; 4° des monopoles de l'État relatifs aux contributions indirectes ; et 5° des nouvelles contributions indirectes.

A. *Règles communes à toutes les contributions indirectes.*

1190. Direction générale des contributions indirectes.
1191. Abrogation du décret de 1851 qui la réunissait à la direction générale des douanes.
1192. Importance et origines des contributions indirectes.
1193. Énumération des impôts anciens et nouveaux compris sous le nom de contributions indirectes.
1194. Loi du 21 juin 1873 sur les contributions indirectes.
1195. Loi du 2 juin 1875.
1196. Droit de poursuite pour le recouvrement des contributions indirectes et privilége de l'État.
1197. Contentieux des contributions indirectes; compétence judiciaire.

1190. L'administration des contributions indirectes forme une des directions générales qui relèvent du ministre des finances. Au-dessous de l'administration centrale, l'administration se divise, dans chaque département, sous l'autorité et le contrôle du directeur des contributions indirectes, en agents du *service actif* chargés de la recherche et de la constatation de l'impôt, et agents du *service sédentaire* chargés de percevoir l'impôt constaté par le service actif. L'État trouve dans cette combinaison ingénieuse, dont nous avons vu l'application aux contributions directes, une garantie en ce que le produit de l'impôt ne passe pas dans les mains des agents qui ont mission de le rechercher.

1191. La direction des contributions indirectes a été pendant dix-huit ans réunie à la direction générale des douanes, en vertu d'un décret du 27 décembre 1851. Il y avait à la tête de ces deux

administrations financières un seul et même directeur général; dans les vingt-cinq départements frontières, c'était aussi le même directeur qui était placé à la tête des deux services, ce qui justifiait la dénomination de direction mixte; tout le reste du personnel était séparé quant aux attributions et à la hiérarchie. Le rapport du ministre des finances qui précède, au *Moniteur* du 28 décembre 1851, ce décret du 27 instituant la *direction générale des douanes et des contributions indirectes*, exposait ainsi les motifs de cette réunion des deux administrations en une seule : « Toutes deux » concourent à la perception de l'impôt indirect, et ce but commun » établit nécessairement entre elles un lien et une solidarité; sou- » vent leur action s'exerce sur la même matière. C'est la douane » qui perçoit les droits sur les sucres coloniaux et étrangers et » sur la plus grande partie des sels; c'est la régie des contribu- » tions indirectes qui perçoit l'impôt sur les sucres indigènes et » sur les sels fabriqués hors du rayon des douanes... Non-seule- » ment leurs attributions les rapprochent, mais leurs moyens » d'action, leurs procédés, les modes de perception qu'elles em- » ploient, soit pour la constatation des produits, soit pour la sur- » veillance de la fraude, présentent sur un grand nombre de » points beaucoup de similitude. » Toutefois un décret du 19 mars 1869 est venu séparer de nouveau le service des contributions indirectes de celui des douanes.

Le service des contributions indirectes est séparé de celui des douanes; chacun de ces services formera, sous les ordres d'un directeur général, une administration distincte (D. 19 mars 1869, art. 1). — Les attributions de la direction générale des douanes et celles de la direction des contributions indirectes sont rétablies telles qu'elles existaient avant le décret du 27 décembre 1851, sauf les modifications apportées par les décrets des 12 mars et 3 juillet 1860 (art. 2).

1192. On appelle spécialement *contributions indirectes* un certain nombre d'impôts indirects, dont nous avons fait connaître [n° 1122], pour chacun d'eux, les importants produits, d'après les évaluations du budget de l'exercice 1881; réunis, ils s'y élèvent à plus d'un milliard 170 millions, chiffre énorme qui justifiait et a provoqué des dégrèvements.

Ces impôts correspondent, dans une certaine mesure, à ceux qui portent en Angleterre le nom de *droits d'accises*, et en Belgique celui de *droits d'excises*. Ils étaient désignés en France, sous l'ancienne monarchie, sous le nom historique d'*aides et gabelles*; nous avons déjà dit [n° 1124] que l'Assemblée constituante de 1789 à 1791 avait eu le tort de n'y pas recourir. Ils furent établis

au commencement du siècle, sous le nom de *droits réunis*, et régis par un décret du 1er germinal de l'an XIII. L'ordonnance du 17 mai 1814 vint transformer une téméraire promesse de suppression en un changement de mots, par la dénomination nouvelle, conservée depuis lors, de *contributions indirectes*.

1193. Les contributions indirectes comprenaient déjà, avant les événements de 1870-71 et les charges nouvelles du Trésor, les droits : 1° *sur les boissons*; 2° *sur le sel*; 3° *sur le sucre indigène*; 4° *sur les voitures publiques*; 5° *de garantie sur les matières d'or et d'argent*; 6° *de passage d'eau*; 7° *sur les cartes à jouer*; 8° la vente *des poudres et salpêtres*; 9° la vente *des tabacs*. Depuis 1871, la plupart de ces impôts ont été augmentés, et le législateur a ajouté aux contributions indirectes déjà existantes : 10° les droits *sur les allumettes*; 11° *sur le papier*; 12° *sur l'huile de schiste*; 13° *sur les vinaigres et l'acide acétique*; 14° *sur l'acide stéarique, les bougies et cierges*; 15° *sur la poudre dynamite et la nitroglycérine*; 16° *sur les huiles végétales*. Trois autres sortes de droits établis de 1871 à 1873 sur la chicorée et ses similaires, sur les savons et sur les transports à petite vitesse, et les anciens droits de navigation, qui portaient à vingt le nombre des diverses catégories de contributions indirectes, ont été supprimés en 1878. A partir de la même époque les contributions indirectes les plus productives ont été l'objet de dégrèvements importants.

1194. Une loi sur les contributions indirectes du 21 juin 1873 a eu principalement pour objet d'assurer le recouvrement plus exact des contributions indirectes. Elle facilite les opérations du service, même au moyen de l'anomalie écrite dans les articles 1 et 4 qui admettent des employés mineurs, par extension d'une disposition existante en matière de douanes ; elle édicte de nouvelles et très-rigoureuses dispositions pénales, peut-être même avec abus de l'emprisonnement, contre les fraudes qui, depuis l'élévation des droits, s'exerçaient en effet avec une plus grande et regrettable activité au préjudice du Trésor public.

Les agents de l'administration des contributions indirectes pourront prêter serment et exercer leurs fonctions à partir de l'âge de vingt ans (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 1). — Est étendu aux gardes champêtres le pouvoir donné par l'article 5 de la loi du 28 février 1872 aux agents qu'il énumère, de verbaliser en cas de contravention aux lois sur la circulation des boissons (art. 2). — Les procès-verbaux dressés par les agents des contributions indirectes seront affirmés par deux des verbalisants, dans les trois jours

de la clôture de l'acte, devant l'un des juges de paix établis dans le ressort du tribunal qui doit connaître du procès-verbal, ou devant l'un des suppléants de ce juge de paix. L'affirmation énoncera qu'il en a été donné lecture aux affirmants (art. 3). — Les procès-verbaux dressés avec l'accomplissement des formalités indiquées par les articles 21 à 24 du décret du 1er germinal an XIII, par deux des employés des contributions indirectes, dont l'un sera majeur, des douanes ou des octrois, et affirmés par eux, conformément à l'article précédent, feront foi en justice jusqu'à inscription de faux, conformément à l'article 26 du décret précité (art. 4). — Lorsqu'un procès-verbal constatant une contravention à la circulation des boissons aura été dressé par un ou plusieurs des autres agents autorisés par la loi à verbaliser, suivant les formes propres à l'administration ou aux services auxquels ils appartiennent, ou bien encore par un seul des employés des contributions indirectes, il ne fera foi en justice que jusqu'à preuve contraire, conformément aux articles 154 et suivants du Code d'instruction criminelle (art. 5). — Tout transport de spiritueux sans expédition ou avec une expédition inapplicable donnera lieu aux pénalités édictées par l'article 1 de la loi du 28 février 1872. Les déclarations d'enlèvement d'alcools et spiritueux devront porter la contenance de chaque fût et le degré, avec un numéro correspondant à celui placé sur le fût. Le dépotoir cylindrique à échelle, de même que tout dépotoir dont l'exactitude aura été constatée par les vérificateurs des poids et mesures, sera désormais placé au nombre des mesures légales et poinçonné par lesdits vérificateurs (art. 6). — Les contraventions auxquelles se réfèrent les articles 19 et 96 de la loi du 28 avril 1816, le second alinéa de l'article 106 de ladite loi et le second alinéa de l'article 1 de la loi du 28 février 1872, donneront lieu dorénavant, lorsqu'elles auront pour objet des vins, cidres, poirés et hydromels, à l'application d'une amende de deux cents francs à mille francs, indépendamment de la confiscation des boissons saisies. En cas de récidive, l'amende ne pourra pas être inférieure à cinq cents francs. Une tolérance de un pour cent, soit sur la contenance, soit sur le degré, est accordée aux expéditeurs sur leurs déclarations d'alcools, spiritueux, vins, cidres, poirés et hydromels; mais les quantités reconnues en excédant seront prises en charge au compte du destinataire (art. 7). — Si le certificat de décharge d'un acquit-à-caution n'est pas représenté, l'action de la régie contre l'expéditeur devra être intentée, sous peine de déchéance, dans le délai de quatre mois à partir de l'expiration du délai fixé pour le transport (art. 8). — Toute personne convaincue d'avoir sciemment recélé dans des caves, celliers, magasins ou autres locaux dont elle a la jouissance, des boissons qui auront été reconnues appartenir à un débitant, à un marchand en gros, à un distillateur ou à un bouilleur, sera punie des peines portées par l'article 7 de la présente loi ou par l'article 1 de la loi du 28 février 1872, suivant les cas, sans préjudice des peines encourues par l'auteur de la fraude (art. 9), — Les soumissionnaires des acquits-à-caution délivrés pour le transport des vins contenant plus de quinze pour cent d'alcool s'obligeront à payer, à défaut de justification de la décharge de ces acquits-à-caution: 1° le sextuple droit de circulation sur le volume total du liquide imposable comme vin; 2° le quadruple droit de consommation sur la quantité d'alcool comprise entre quinze et vingt et un centièmes. Cette disposition n'est pas applicable aux vins qui, présentant naturellement une force alcoolique supérieure à quinze degrés, sans dépasser dix-huit degrés, sont expédiés directement par les propriétaires récoltants (art. 10). — Les contraventions constatées en matière de boissons aux entrées de Paris et de Lyon, et qui constituent

une fraude soit au droit général de consommation sur les alcools ou spiritueux, soit au droit de circulation sur les vins, cidres, poirés ou hydromels, en même temps qu'au droit d'entrée compris dans la taxe unique dite *de remplacement*, sont passibles de la double amende fixée par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816 et par les articles 6 et 7 de la présente loi, sans préjudice des pénalités d'octroi et des autres peines spéciales à la récidive et aux cas de fraude par escalade, par souterrain ou à main armée, prévus par le 2e paragraphe de l'article 46 de la loi du 28 avril 1816 (art. 11). — En cas de fraude dissimulée sous vêtements, ou au moyen d'engins disposés pour l'introduction ou le transport frauduleux d'alcools ou de spiritueux, soit à l'entrée, soit dans un rayon de un myriamètre à partir de la limite de l'octroi pour les villes de cent mille âmes et au-dessus, et de cinq kilomètres pour les villes au-dessous de cent mille âmes, d'un lieu sujet au droit d'entrée, les contrevenants encourront une peine correctionnelle de six jours à six mois d'emprisonnement. Seront considérés comme complices de la fraude et passibles comme tels des peines ci-dessus tous individus qui auront concerté, organisé ou sciemment procuré les moyens à l'aide desquels la fraude a été commise ; ceux qui, soit à l'intérieur du lieu sujet, soit à l'extérieur dans les limites du rayon indiquées au paragraphe précédent, auront formé ou sciemment laissé former dans leurs propriétés ou dans les locaux tenus par eux à location, des dépôts clandestins destinés à opérer le vidage ou le remplissage des engins de fraude (art. 12). — Dans les cas de fraudes prévus par l'article précédent et par les lois antérieures, les transporteurs ne seront pas considérés, eux et leurs préposés ou agents, comme contrevenants, lorsque, par une désignation exacte et régulière de leurs commettants, ils mettront l'administration en mesure d'exercer des poursuites contre les véritables auteurs de la fraude (art. 13). — La pénalité ci-dessus de six jours à six mois d'emprisonnement sera appliquée aux contrevenants qui, contrairement à la prohibition de l'article 10 de la loi du 22 mai 1822 et de l'ordonnance royale du 20 juillet 1825, auront fabriqué, distillé, revivifié à l'intérieur de Paris ou de toute autre localité soumise au même régime prohibitif des eaux-de-vie ou esprits, ou revivifié des alcools dénaturés préalablement introduits avec paiement de la taxe réduite (art. 14). — Dans les cas prévus par les articles 12 et 14 de la présente loi, et dans ceux prévus par l'article 46 de la loi du 28 avril 1816, les procès-verbaux constatant les contraventions seront transmis au procureur de la République et déférés aux tribunaux compétents. Dans ces divers cas, le droit de transaction ne pourra s'exercer qu'après le jugement rendu et seulement sur le montant des condamnations pécuniaires prononcées. Dans tous ces mêmes cas où la peine d'emprisonnement est prononcée par la loi contre les délinquants, les tribunaux pourront appliquer, mais seulement en ce qui concerne cette peine d'emprisonnement, l'article 463 du Code pénal (art. 15). — Dans les villes sujettes au droit d'entrée ou à la taxe unique, les envois de boissons à l'intérieur du lieu sujet par des marchands en gros, des distillateurs, des liquoristes, marchands en gros à d'autres commerçants des mêmes catégories, devront toujours être déclarés au moins deux heures avant l'heure indiquée pour l'enlèvement. La régie est autorisée à désigner dans chacune de ces villes, selon les besoins de son service, un ou plusieurs bureaux où les déclarations de ces envois devront être faites à l'exclusion de tous autres (art. 16). — Sauf les cas de franchise prévus par la loi, le droit de circulation fixé à 15 fr. par hectolitre en principal pour les vins en bouteilles sera appliqué à toute quantité quelconque que les marchands en gros, les débitants ou les récoltants,

quel que soit le régime de perception dans le lieu de leur domicile, expédieront à des consommateurs en tous lieux ou à des débitants établis dans une ville à taxe unique. Sont abrogées, en ce qui concerne exclusivement les vins en bouteilles, les dispositions de l'article 102 de la loi du 28 avril 1816 et de l'article 16 du décret du 17 mars 1852 (art. 17).

1195. Une loi postérieure du 2 juin 1875, qui a pour objet des mesures de surveillance et de répression principalement relatives aux douanes, les étend à l'une des contributions indirectes (art. 5). Elle applique en outre (art. 6) les décimes additionnels à celles des contributions indirectes qui n'avaient pas encore subi cette augmentation depuis 1870, sauf une exception unique indiquée par ce texte.

Toutes les dispositions des droits de douanes relatives aux marchandises prohibées sont applicables aux poudres à feu et aux produits qui y sont assimilés (L. 2 juin 1875, *ayant pour objet : 1° des mesures de surveillance et de répression, 2° l'établissement de décimes additionnels à divers droits de douanes, de contributions indirectes et de timbre*, art. 5). — Seront soumis aux décimes établis par la législation actuelle, les droits de douanes, de contributions indirectes et de timbre existant avant 1870, et qui, depuis cette époque, n'ont pas été augmentés en principal ou en décimes. Cette disposition ne s'appliquera pas à la vente des poudres de mine, ni à celle des poudres de commerce extérieur (art. 6).

1196. Les contributions indirectes doivent être acquittées entre les mains des receveurs ; les directeurs et les receveurs ont le droit de décerner contre les contribuables en retard des contraintes qui doivent être précédées d'un avertissement sans frais. Ces contraintes produisent les effets généraux propres aux contraintes administratives, et notamment l'hypothèque judiciaire sur les immeubles [*voir* n° 1103; *sic* Lyon 7 août 1829 ; déc. minist. 14 et 20 avril 1813] ; ce n'est qu'en cas d'insuffisance des meubles que l'État peut poursuivre l'expropriation des immeubles ; mais sur les meubles et effets mobiliers il possède un privilége, réglé par la disposition législative ci-dessous rapportée, dont la cour de cassation, dans le dernier état de sa jurisprudence (11 mars 1835, 28 août 1837, 18 février 1840, 18 janvier 1841, 26 janvier 1852), consacre le maintien primitivement contesté.

La régie aura privilége et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous corde (Décret du 1er germinal an XIII, *concernant les droits réunis*, art. 47).

1197. Le contentieux des contributions indirectes appartient à l'autorité judiciaire. Les tribunaux civils statuent sur la légalité de l'impôt, parce qu'il ne s'agit pas ici de rectifier des opérations administratives, telles que celles de répartition et de confection des rôles, mais seulement d'interpréter et d'appliquer un tarif. Les tribunaux de police correctionnelle jugent les poursuites pour contraventions, constatées par procès-verbaux des agents de l'administration jusqu'à inscription de faux, et punies, selon les cas, d'emprisonnement, d'amende et de confiscation, sans que le tribunal puisse, en se fondant sur l'absence d'intention frauduleuse, refuser de faire l'application de la loi. Exceptionnellement aux règles du Code d'instruction criminelle, l'exercice de l'action publique en cette matière est confié à l'administration elle-même, investie en outre du droit de transiger avec les redevables non sur les droits acquis au Trésor, mais sur le montant des condamnations encourues; le droit d'approuver la transaction appartient au directeur du département, lorsque les condamnations à intervenir ne s'élèvent pas au-dessus de 500 fr.; au directeur général, sur l'avis conforme du conseil d'administration, pour celles de 500 fr. à 3,000 fr., et au ministre des finances pour celles supérieures à 3,000 fr.

Les contestations qui pourront s'élever sur le fond des droits établis ou maintenus par la présente loi seront portées devant les tribunaux de première instance, qui prononceront dans la chambre du conseil et avec les mêmes formalités prescrites pour le jugement des contestations qui s'élèvent en matière de paiement des droits perçus par la régie de l'enregistrement (Loi du 25 ventôse an XII, *concernant les finances*, art. 88). [*Nota*. Voir, n° 1287, la procédure suivie en matière d'enregistrement.] — Les contraventions qui, en vertu des dispositions de la présente loi, entraînent la confiscation ou l'amende, seront poursuivies par-devant les tribunaux de police correctionnelle, qui prononceront les condamnations (art. 90).

B. *Droits sur les boissons.*

1198. 1° Législation relative aux droits sur les boissons; loi de dégrèvement du 19 juillet 1880.
1199. Liste des six droits établis sur les boissons.
1200. *a*. Droit de fabrication sur les bières et boissons distillées; exercice.
1201. *b*. Droit de consommation sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, etc.
1202. Loi du 26 mars 1872 sur la fabrication des liqueurs.
1203. Maintien du droit commun pour l'alcool employé au vinage.
1204. Lois sur les bouilleurs de cru du 2 août 1872 et du 14 décembre 1875.
1205. Taxe de dénaturation des alcools pour l'industrie.
1206. Mesures prescrites par la loi du 2 août 1872.

1198. 1° La législation relative aux droits sur les boissons est des plus compliquées; elle se trouve dans des actes nombreux se modifiant les uns les autres. Toutefois, avant 1870, elle se trouvait surtout, sauf certaines modifications ultérieures apportées par des lois de finances, dans les lois du 28 avril 1816 et du 24 juin 1824. Mais de nombreuses lois de 1871 à 1876 avaient demandé à cet impôt une partie notable des augmentations de recettes nécessaires au Trésor; et c'est en vertu de ces lois que les droits sur les boissons ont pu s'élever d'un produit de 386,026,000 fr. en 1875 à celui de 421,858,000 fr. en 1879. Cette progression de près de 36 millions en cinq années a rendu possible la loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 qui porte à la fois sur les sucres et sur les vins, et diminue chacun de ces impôts de 70 millions, ensemble 140 millions [nos 1208, 1212, 1214, 1222]. Sous chaque espèce de droit, nous ferons connaître les plus importantes innovations. Mais dans la législation antérieure à 1871, les boissons imposables, c'est-à-dire tous les liquides ayant la nature de boissons vineuses ou alcooliques, étaient déjà frappées des six espèces de droits, recouvrés à l'aide de nouvelles mesures destinées à assurer leur rentrée au Trésor; nous avons vu [no 1194] que plusieurs dispositions de la loi du 21 juin 1873 ont particulièrement en vue l'impôt sur les boissons.

1199. Les six droits établis sur les boissons, suivant la nature de chacune d'elles, sont les droits : *a.* de fabrication, *b.* de consommation, *c.* de circulation, *d.* d'entrée, *e.* de détail, et *f.* de licence.

1200. *a.* Le droit de *fabrication* atteint les bières et boissons distillées. Les bouilleurs, distillateurs et brasseurs doivent, avant chaque mise au feu, en faire la déclaration 24 heures à l'avance; ils sont soumis à l'*exercice*, c'est-à-dire aux visites des employés

des contributions indirectes. Ces industriels peuvent se soustraire à l'obligation de déclarer, au moyen d'abonnements annuels consentis par le directeur, avec l'approbation du ministre des finances. La loi du 1er septembre 1871 (art. 4) a augmenté de moitié en sus le droit à la fabrication de la bière forte (porté à 3 fr. 60 l'hectolitre), et doublé le droit sur la petite bière porté à 1 fr. 20.

1201. *b.* Le droit de *consommation* est établi sur les eaux-de-vie, esprits, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie. Ce droit a été porté par la loi du 1er septembre 1871 (art. 2) à 150 fr. par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie et esprits en cercles. D'après la loi du 24 juin 1824, les liqueurs payaient le droit de consommation comme si elles étaient entièrement composées d'alcool; en présence de l'élévation de l'impôt, cette fiction produisait des conséquences exorbitantes, et la loi du 26 mars 1872 est venue leur appliquer le même principe de perception de l'impôt sur et en raison de l'alcool pur qu'elles contiennent et que l'emploi du *liquomètre* permet de déterminer facilement; mais le droit de consommation est élevé, seulement au cas de logement en bouteilles, pris comme présomption de qualité et de valeur, à 175 fr. en principal, avec addition de deux décimes ou 35 fr. (total 210 fr.), par hectolitre d'alcool pur, pour les liqueurs, fruits à l'eau-de-vie et eaux-de-vie en bouteilles. Quant à l'absinthe, un intérêt social de premier ordre l'a fait taxer comme alcool pur, et a fait proscrire la vente de son essence en dehors des préparations pharmaceutiques.

1202. La loi du 26 mars 1872, concernant la fabrication des liqueurs, en outre de ces quatre premières dispositions, prescrit dans ses derniers articles des mesures destinées à assurer le recouvrement de cet impôt.

Les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles seront taxés comme les eaux-de-vie et les esprits en cercles, proportionnellement à la richesse alcoolique (L. 26 mars 1872, *concernant la fabrication des liqueurs et la perception du droit d'entrée sur les spiritueux*, art. 1). — Le droit de consommation par hectolitre d'alcool pur contenu dans les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles, est fixé en principal à 175 fr., avec addition de deux décimes (art. 2). — L'absinthe, soit en bouteilles, soit en cercles, continuera d'être considérée comme alcool pur, et sera passible du droit de 175 fr. en principal, et, à Paris, d'une taxe de remplacement de 199 fr. également en principal (art. 3). — La préparation concentrée connue sous le nom d'essence d'absinthe ne sera plus fabriquée et vendue qu'à titre de substance médicamenteuse. Le commerce de ladite essence et sa vente par les pharma-

ciens s'effectueront conformément aux prescriptions des titres I et II de l'ordonnance royale du 29 octobre 1846. Toute contravention aux prescriptions dudit article sera punie des peines portées en l'article 1 de la loi du 17 juillet 1845 (art. 4)

Dans les magasins des fabricants et marchands en gros, les liqueurs, les fruits à l'eau-de-vie et les eaux-de-vie en bouteilles devront être rangés distinctement par degré de richesse alcoolique. Des étiquettes indiqueront d'une manière apparente le degré alcoolique. Quels que soient l'expéditeur et le destinataire, les déclarations d'enlèvement relatives aux liqueurs, aux fruits à l'eau-de-vie et aux eaux-de-vie en bouteilles énonceront leur degré alcoolique, lequel sera mentionné dans les acquits-à-caution, congés et passavants délivrés par la régie (même loi du 26 mars 1872, art. 7). — Relativement aux eaux-de-vie et esprits en nature qu'ils voudront expédier en cercles, les marchands en gros liquoristes ne pourront faire d'expéditions qu'en futailles contenant au moins vingt-cinq litres. Ces expéditions, qui auront lieu en présence des employés, devront être déclarées quatre heures d'avance dans les villes, et douze heures dans les campagnes (art. 8). — Les liquoristes marchands en gros seront tenus de payer immédiatement les droits spéciaux à l'alcool contenu dans les liqueurs et fruits à l'eau-de-vie pour toutes les quantités d'alcool reconnues manquantes dans leurs ateliers de fabrication, au delà des déductions allouées pour ouillage et coulage, et réglées conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 20 juillet 1837 (art. 9). — Toute fausse indication, toute fausse déclaration relativement à la richesse alcoolique des liqueurs, des fruits à l'eau-de-vie et des eaux-de-vie en bouteilles, ainsi que toute autre contravention à la présente loi, sera punie d'une amende de 500 fr. à 5,000 fr., indépendamment de la confiscation des boissons.Toute introduction clandestine d'eaux-de-vie ou d'esprits chez les liquoristes donnera lieu à l'application de ces pénalités non-seulement contre les liquoristes eux-mêmes, mais encore contre les individus qui auront sciemment fourni les eaux-de-vie ou esprits. L'administration pourra appliquer à ceux qui auront subi les condamnations ci-dessus énoncées le régime suivant : les eaux-de-vie et esprits destinés à la fabrication des liqueurs et fruits à l'eau-de-vie devront être emmagasinés dans des locaux distincts, n'ayant aucune communication intérieure avec les autres magasins affectés au commerce des eaux-de-vie et esprits en nature (art. 10). — Les liquoristes débitants restent assujettis aux dispositions du chapitre III du titre I de la loi du 28 avril 1816, sous la modification prononcée par la présente loi, quant au droit de consommation porté à 175 fr. en principal par hectolitre d'alcool employé à la fabrication des liqueurs (art. 11).

1203. Lorsque l'alcool est versé sur les vins, soit pour assurer leur conservation et faciliter leur transport, soit par tout autre motif, ces vins sont soumis, à ce titre, au double droit de consommation, d'entrée et d'octroi pour la quantité d'alcool comprise entre 15 et 21 degrés. L'article 3 de la loi du 1[er] septembre 1871, par cette disposition, maintient, en portant la limite de 18 à 15 degrés, la loi du 8 juin 1863 (art. 5) qui a retiré la faculté de *vinage* gratuit, conservée par l'article 21 du décret-loi du 23 mars 1852 au profit seulement de vingt et un départements du midi de la France. De sorte

que le législateur de 1871, comme celui de 1861, a laissé sous l'empire du droit commun et de l'impôt général de consommation les alcools employés au vinage. Toutefois une exception, rejetée en 1871, a été admise par l'article 3 ci-dessous reproduit de la loi du 2 août 1872 pour des vins naturels auxquels on faisait payer l'impôt du vinage, bien qu'en réalité le vinage n'eût pas été pratiqué.

Les vins qui, dans leur état naturel, seront connus comme présentant une force alcoolique supérieure à 15 degrés seront marqués au départ chez le récoltant expéditeur avec mention dans l'acquit-à-caution, et seront affranchis des doubles droits de consommation, d'entrée et d'octroi (L. 2 août 1872, art. 3).

1201. Jusqu'à la loi du 2 août 1872, qui elle-même a eu peu de durée, les *bouilleurs de cru*, c'est-à-dire les propriétaires et fermiers distillant certaines matières premières, vins, cidres ou poirés, marcs ou lies, cerises ou prunes, provenant exclusivement de leurs récoltes, n'avaient pas été soumis à l'exercice de la régie comme les bouilleurs de profession. En 1871, dans le projet de loi devenu la loi du 1er septembre 1871, portant augmentation des impôts sur les contributions indirectes, le gouvernement avait demandé qu'ils y fussent soumis, en articulant que c'était le seul moyen d'assurer le paiement des droits et d'éviter au Trésor une perte évaluée à 30 millions. L'assemblée, reculant devant le grave inconvénient d'ouvrir le domicile de 400,000 ou 450,000 propriétaires et fermiers, dans les pays viticoles, aux investigations des agents des contributions indirectes, rejeta alors, après une longue discussion dans la séance du 29 août 1871, la proposition gouvernementale. Mais, en 1872, le ministre des finances vint affirme. que l'impôt qui aurait dû produire 15 millions par mois, avait à peine donné 10 millions, par suite du défaut d'exercice chez les bouilleurs de cru ; et, après une nouvelle lutte très-ardente entre les représentants des départements viticoles et ceux des départements du Nord, où l'on distille, avec assujettissement à l'exercice, les grains et les betteraves, l'assemblée nationale adopta la proposition avec certaines restrictions aux règles applicables aux bouilleurs et distillateurs de profession. Ces tempéraments accordés aux bouilleurs de cru étaient au nombre de trois : 1° exemption de la licence ; 2° affranchissement du paiement de l'impôt général sur les alcools et eaux-de-vie produits et consommés sur place, jusqu'à concurrence de 40 litres qui avaient été réduits à 20 litres par l'article 2 de la loi du 21 mars 1874 ; 3° cessation de la soumission à l'exercice quand on n'avait plus en compte que l'alcool exempt ou libéré d'impôt.

Mais de nouvelles attaques furent dirigées en 1875 contre cette loi, et les *bouilleurs de cru* ont été de nouveau dispensés de l'exercice et de toute déclaration préalable par la loi du 14 décembre 1875.

Tout détenteur d'appareils propres à la distillation d'eaux-de-vie ou d'esprits est tenu de faire au bureau de la régie une déclaration énonçant le nombre et la capacité de ses appareils (Loi du 2 août 1872, *qui règle les obligations imposées aux distillateurs et bouilleurs de cru*, art. 1). — Les bouilleurs et distillateurs qui mettent en œuvre des vins, cidres, poirés, marcs, lies, cerises et prunes, provenant exclusivement de leurs récoltes, demeurent exempts de la licence; ils sont affranchis du paiement de l'impôt général sur les eaux-de-vie et esprits produits et consommés sur place, dans la limite de 40 litres (*réduits à 20 litres* par la loi du 21 mars 1874) d'alcool par année, et ils cessent d'être soumis aux visites et vérifications des employés de la régie dès qu'ils n'ont plus en compte que de l'alcool exempt ou libéré de l'impôt. Sauf ces cas réservés, la législation relative aux distillateurs de profession est rendue applicable aux bouilleurs de cru (art. 2).

Les propriétaires qui distillent les vins, marcs, cidres, prunes et cerises provenant exclusivement de leurs récoltes, sont dispensés de toute déclaration préalable et sont affranchis de l'exercice (Loi du 14 décembre 1875, *relative aux bouilleurs de cru*, article unique).

1205. Il eût été contraire aux intérêts de l'industrie et peu juste d'appliquer un droit aussi élevé que celui de consommation aux alcools rendus impotables et ne pouvant plus être utilisés que dans l'industrie, qui en fait un emploi considérable. Ces alcools dénaturés ne paient qu'une *taxe de dénaturation*, fixée à 30 fr. en principal par hectolitre d'alcool pur, par les articles suivants de la loi du 7 août 1872, dont nous venons d'étudier les premières dispositions.

Les alcools dénaturés de manière à ne pouvoir être consommés comme boissons seront soumis en tous lieux à une taxe spéciale dite de dénaturation, dont le taux est fixé en principal à 30 fr. par hectolitre d'alcool pur. Le droit d'octroi sur les alcools dénaturés ne pourra pas excéder le quart du droit du Trésor (Loi du 2 août 1872, art. 4). — Le comité des arts et manufactures déterminera, pour chaque branche d'industrie, les conditions dans lesquelles la dénaturation des alcools devra être opérée, en présence des employés de la régie (art. 3).

1206. Enfin la même loi ci-dessus modifiée du 2 août 1872 sur les bouilleurs de cru, a prescrit les règles suivantes, non abrogées, principalement destinées à assurer la rentrée au Trésor des droits sur les esprits et alcools.

La disposition de la loi du 21 avril 1832, qui oblige les distillateurs et les marchands en gros établis dans les villes à présenter une caution solvable qui s'engage, solidairement avec eux, à payer les droits constatés à leur charge, est

rendue applicable, pour les taxes générales et locales, à tous les distillateurs de profession, et à tous les marchands en gros indistinctement. La même obligation pourra être imposée par la régie aux personnes qui, faisant le commerce en détail des eaux-de-vie, esprits et liqueurs, auraient en leur possession plus de 10 hectolitres d'alcool (L. 2 août 1872, art. 6). — Les contraventions à la présente loi et toutes autres contraventions qui, se rapportant à la distillation ainsi qu'au commerce en gros ou en détail des spiritueux, donnent lieu maintenant à l'application des articles 95, 96, 106 et 143 de la loi du 28 avril 1816, seront frappées des peines édictées par l'article 1 de la loi du 28 février 1872 (art. 7). — [*Voir* l'art. 1 de la loi du 28 février 1872, n° 1209].

1207. *c*. Le droit de *circulation* ou d'*expédition*, auquel ne peuvent échapper les boissons vineuses que n'atteignent pas les deux premiers droits. Il est perçu en principe au moment de l'enlèvement, par suite de la défense de déplacer le liquide imposable sans un acte d'expédition délivré par les receveurs des contributions indirectes moyennant l'acquittement préalable du droit. Cet acte d'expédition ou titre de mouvement reçoit, suivant les cas, les dénominations diverses : de *congé*, qui suppose la perception préalablement effectuée du droit de circulation par les simples particuliers et débitants, tenus d'acquitter la taxe au départ ; d'*acquit-à-caution*, si le paiement du droit est reporté au lieu de destination, à charge de déclaration à l'arrivée, engageant la responsabilité de l'expéditeur ; de *passavant*, délivré au bureau du point de départ en cas d'exemption au profit des récoltants, et de *laissez-passer*, délivré par l'expéditeur à lui-même, au cas de l'article 13 de la loi du 21 avril 1832.

1208. L'article 1 de la loi du 1er septembre 1871 avait doublé le droit de circulation. En outre, la loi du 31 décembre 1873 disposait (art. 1) que « le coût des acquits-à-caution et passavants de » toutes sortes est élevé à 50 centimes, y compris le timbre ». La loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 (titre I) a diminué d'un tiers le droit de circulation, dont la suppression avait même été demandée [*voir* n° 1222]. La loi de 1880 ramène à trois classes l'ancienne division des villes en quatre classes, pour la fixation du droit de circulation avec un tarif croissant pour chaque classe, ayant pour objet de proportionner le taux de l'impôt à la valeur des vins imposés.

Les départements sont rangés en trois classes pour la perception des droits de circulation et d'entrée sur les vins. Il n'est rien changé à la composition actuelle de la 1re classe ; les départements rangés dans les 2e et 3e classes actuelles forment la 2e classe nouvelle ; la 4e classe devient la 3e (Loi du 19 juillet 1880, *portant dégrèvement des droits sur les sucres et sur les vins*, art. 1).—

Les vins en bouteilles sont soumis aux mêmes taxes que les vins en cercles, sans préjudice des dispositions de l'article 145 de la loi du 28 avril 1816. Les eaux-de-vie en bouteilles, les fruits à l'eau-de-vie, les liqueurs et l'absinthe sont soumis au même droit de consommation et aux mêmes taxes de remplacement que les eaux-de-vie et esprits en cercles, proportionnellement à leur richesse alcoolique. L'article 17 de la loi du 21 juin 1873, les articles 2 et 3 et le dernier paragraphe de l'article 6 de la loi du 26 mars 1872 et la loi du 4 mars 1875 sont abrogés. Les manquants reconnus imposables chez les marchands en gros, bouilleurs et distillateurs de profession sont taxés d'après le régime antérieur à la loi du 4 mars 1875 (art. 2). — Les droits de circulation et d'entrée actuellement établis sur les vins, cidres, poirés et hydromels, sont réduits d'un tiers et fixés en principal et décimes, conformément au tarif ci-après :

DÉSIGNATION DES DROITS ET POPULATION DES COMMUNES SUJETTES AU DROIT D'ENTRÉE.	TARIF PAR HECTOLITRE en principal et décimes. VINS EN CERCLES ET EN BOUTEILLES dans les départements de 1re classe.	2e classe.	3e classe.	CIDRES, POIRÉS et HYDROMELS
Entrée dans les communes de :				
4,000 à 6,000 âmes	0 40	0 55	0 75	0 35
6,001 à 10,000 —	0 60	0 85	1 10	0 50
10,001 à 15,000 —	0 75	1 15	1 50	0 60
15,001 à 20,000 —	0 95	1 40	1 90	0 85
20,001 à 30,000 —	1 10	1 70	2 25	0 95
30,001 à 50,000 —	1 30	2 »	2 60	1 15
50,001 et au-dessus	1 50	2 25	3 »	1 25
Circulation suivant le lieu de destination.	1 »	1 50	2 »	0 80
Taxe de remplacement aux entrées de Paris		8 25		4 50

1209. Une loi du 28 février 1872, relative à la répression de la fraude sur les spiritueux, a prescrit des formalités et prononcé des peines pour assurer au Trésor le recouvrement des droits. En outre, l'article 8 et dernier de la loi ci-dessus étudiée du 2 août 1872 est venu prescrire un surcroît de précautions destinées à constater l'origine de la marchandise, à la révéler par la couleur même de l'acquit-à-caution, à protéger le commerce loyal contre la fraude industrielle et les coupages clandestins, par l'intervention de la régie et la publicité de ses registres.

Les déclarations exigées avant l'enlèvement des boissons par l'article 10 de la loi du 28 avril 1816 contiendront, outre les énonciations prescrites par ledit article, l'indication des principaux lieux de passage que devra traverser le chargement, et celle des divers modes de transport qui seront successivement employés, soit pour toute la route à parcourir, soit pour une partie seulement; à charge, dans ce dernier cas, de compléter la déclaration en cours de trans-

port. Les contraventions aux dispositions du présent article seront punies de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 500 fr. à 5,000 fr. (L. 28 février 1872, *pour la répression de la fraude sur les spiritueux*, art. 1). — Tout destinataire de boissons spiritueuses, accompagnées d'un acquit-à-caution et qui auront parcouru un trajet de plus de 2 myriamètres, sera tenu de représenter, en même temps que l'expédition de la régie, les bulletins de transport, lettres de voiture et connaissements applicables au chargement. A défaut de l'accomplissement de cette formalité, et dans le cas où il ne résulterait pas des pièces représentées que le transport des spiritueux a réellement eu lieu dans les conditions de la déclaration, les doubles droits garantis par l'acquit-à-caution deviendront exigibles, sans préjudice de toutes autres peines encourues pour contraventions (art. 2). — Les acquits-à-caution délivrés pour le transport des boissons ne seront déchargés qu'après la prise en charge des quantités y énoncées, si le destinataire est assujetti aux exercices des employés de la régie, ou le paiement du droit dans le cas où il serait dû à l'arrivée. Ces employés ne pourront délivrer de certificats de décharge pour les boissons qui ne seraient pas représentées ou qui ne le seraient qu'après l'expiration du terme fixé par l'acquit-à-caution, ni pour les boissons qui ne seraient pas de l'espèce énoncée dans l'acquit-à-caution. Les marchands en gros ne pourront user du bénéfice de l'article 100 de la loi du 28 avril 1816, qui leur permet de transvaser, mélanger et couper leurs boissons hors la présence des employés, que lorsque les boissons qu'ils auront reçues, avec acquit-à-caution, auront été vérifiées par le service de la régie et reconnues entièrement conformes à l'expédition (art. 3). — Sont assujettis aux formalités à la circulation prescrites par le chapitre I, titre I de la loi du 28 avril 1816, les vernis, eaux de senteur, éthers, chloroformes et toutes autres préparations à base alcoolique (art. 4).

Tous les employés de l'administration des finances, la gendarmerie, tous les agents du service des ponts et chaussées, de la navigation et des chemins vicinaux, autorisés par la loi à dresser des procès-verbaux, pourront verbaliser en cas de contravention aux lois sur la circulation des boissons (art. 5). — Tout acquit-à-caution devra porter l'indication des substances avec lesquelles ont été fabriqués les produits qu'il accompagnera, et l'acquit délivré sera sur papier blanc pour les alcools de vin, sur papier rouge pour les alcools d'industrie, et sur papier bleu pour les mélanges. Les propriétaires, fermiers, expéditeurs et destinataires pourront, avec l'autorisation du juge de paix, prendre connaissance sur place des livres et registres de la régie des contributions indirectes. Il est dû un droit de recherche de un franc par compte communiqué (L. 2 août 1872, *qui règle les obligations imposées aux distillateurs et bouilleurs de cru*, art. 8).

1209 *bis*. La loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 a considéré avec raison que pour assurer le développement des recettes, attendu de la diminution des tarifs [nos 1208, 1210, 1212 et 1214], il ne suffisait pas de compter sur l'accroissement de la consommation qui doit en être la conséquence; elle a donné en outre à l'administration, par ses articles 8, 9 et 10, les moyens réclamés par elle pour empêcher une fraude qui tendait à se développer dans les centres les plus importants, là où les abaissements de tarifs

permettent le plus d'espérer le développement de la consommation et des recettes du Trésor. Les articles 7 et 13 donnent des facilités nouvelles aux contribuables et des garanties au Trésor.

Les marchands en gros pourront faire des envois de vins, de cidres, de poirés, d'eaux-de-vie et de liqueurs en toute quantité et à toute destination, au moyen d'expéditions prises au bureau de la régie. Ils sont autorisés à vendre des boissons en détail dans des magasins séparés et n'ayant avec les magasins de gros et les ateliers de fabrication d'autre communication que par la voie publique (L. 19 juillet 1880, *portant dégrèvement sur les sucres et sur les vins*, art. 7).— La contenance des vaisseaux, foudres et autres récipients d'une capacité supérieure à 10 hectolitres, actuellement en usage chez les marchands en gros et fabricants de liqueurs, sera déclarée au bureau de la régie et marquée sur chacun. La contenance desdits vaisseaux, foudres et autres récipients, à mesure qu'ils seront vides, et celle des vaisseaux, foudres et récipients nouveaux, avant qu'ils soient mis en usage, seront mesurées dans les conditions déterminées par les articles 117 et 118 de la loi du 28 avril 1816 (art. 8). — Lors des vérifications que les employés de la régie sont autorisés à faire dans les caves, celliers et magasins des marchands en gros et fabricants de liqueurs, ceux-ci sont tenus de leur déclarer les espèces et quantités de boissons existant dans les fûts, vaisseaux, foudres et autres récipients, ainsi que le degré des spiritueux (art. 9). — Il est accordé aux marchands en gros une tolérance de 5 °/₀ sur les déclarations qu'ils ont à faire en vertu de l'article précédent. Les quantités reconnues en plus dans les limites de cette tolérance seront simplement ajoutées, et les quantités en moins retranchées sans donner lieu à la rédaction d'un procès-verbal (art. 10).— Les contraventions aux articles 8 et 10 de la présente loi seront punies des peines édictées par l'article 7 de la loi du 21 juin 1873 en ce qui concerne les vins, cidres et poirés, et par l'article 1er de la loi du 28 février 1872 en ce qui concerne les spiritueux (art. 11). — Les employés n'ont aucun droit au partage net du produit des amendes et confiscations prononcées pour contraventions aux articles 8 et 10 (art. 12). — Lorsqu'un chargement de boissons doit emprunter successivement divers modes de transport, un délai spécial est fixé pour le premier parcours jusqu'à la gare de chemin de fer, ou jusqu'au point de départ des voitures de terre, ou jusqu'au lieu d'embarquement des voitures d'eau. Un délai spécial est également fixé pour faire sortir des villes assujetties au droit d'entrée ou à la taxe unique les boissons que les entrepositaires déclarent à destination de l'extérieur du lieu sujet. Chacun des délais spéciaux ainsi fixés est indiqué sur les titres de mouvement. L'entrepositaire qui expédiera des boissons au dehors d'un lieu sujet au droit d'entrée ou à la taxe unique ne sera tenu de déclarer que le jour de la sortie, à charge par lui d'inscrire l'heure précise de l'enlèvement sur le titre de mouvement avant d'en faire usage. Toute infraction aux dispositions du présent article sera punie des pénalités spécifiées à l'article 11 ci-dessus (art. 13).

1210. *d.* Le droit d'*entrée* est dû pour les boissons destinées à être consommées sur les lieux, et seulement dans les villes dont la population est supérieure à 4,000 âmes[1]. Si les boissons entrent

[1] Cette division des villes au point de vue de cet impôt est justifiée de la manière suivante dans l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1873 : « Nonobstant les charges résultant de l'impôt lui-même, il y a plus de bien-être

pour sortir, on délivre un *passe-debout*, si leur séjour ne doit être que de vingt-quatre heures et si l'on ne décharge pas; sinon il faut faire une déclaration de *transit* avec consignation des droits. On remédie aux inconvénients de cette consignation ou de la dation d'une caution, au moyen de l'*entrepôt réel* dans un établissement public, ou de l'*entrepôt fictif* dans des magasins privés, assujettis alors à l'exercice des employés de la régie. La loi, déjà citée, du 26 mars 1872, avait augmenté de 50 °/₀ le droit d'entrée sur les spiritueux; la loi du 31 décembre 1873 avait également augmenté de 50 °/₀ le droit d'entrée sur les vins, cidres, poirés et hydromels. Nous venons de voir [nº 208] que l'article 3 de la loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 a diminué en même temps d'un tiers les droits d'entrée et de circulation.

1211. Aux termes de l'article 35 de la loi de finances du 21 avril 1832, modifié par l'article 18 de la loi de finances du 25 juin 1841, les villes sujettes au droit d'entrée ont la faculté, sur le vœu du conseil municipal, de remplacer le droit d'entrée et le droit de détail dont il va être parlé [nºˢ 1212 et 1214], par une taxe unique. En 1875 quarante-neuf villes avaient usé de cette faculté, et par ce motif étaient désignées sous le nom de villes rédimées. Ce régime, depuis 1875, en tant que facultatif pour les conseils municipaux, n'existe plus que pour les villes de 4,000 âmes dont la population n'atteint pas 10,000 âmes; les autres sont désormais soumises à un régime nouveau.

1212. La loi du 9 juin 1875 a rendu obligatoire dans toutes les villes de 10,000 âmes et au dessus le régime introduit par la loi du 21 avril 1832 et qui vient d'être décrit. Elle a converti le droit d'entrée et le droit de détail exigé des débitants [nº 1214] en une taxe unique. Cette loi favorise la consommation de cabaret et les consommateurs s'approvisionnant chez les débitants, en supposant que ceux-ci diminuent leurs prix dans la proportion de l'al-

dans les agglomérations de quelque importance que dans les simples campagnes. Les salaires y sont notablement plus élevés et les classes aisées plus nombreuses. N'est-il pas vrai, d'ailleurs, qu'au point de vue de l'organisation des services publics dont la dépense incombe à l'État, les populations des villes se trouvent dans une situation plus favorable que les populations des campagnes? Ainsi se justifie bien la disposition de la législation fiscale qui établit, au profit du Trésor, sur les boissons consommées dans les agglomérations de plus de 4,000 âmes, un droit local indépendant des taxes générales. »

légement accordé; dans le cas contraire, qui s'était déjà produit après la réduction du droit d'entrée par la loi du 12 décembre 1830, et sans rechercher si la législation qui favorisait la consommation de famille n'était pas préférable à d'autres points de vue, l'égalité recherchée dans l'établissement des charges entre les différents contribuables profiterait surtout aux débitants; cette loi, toutefois, a l'avantage de supprimer l'exercice et de prévenir la fraude qui se pratique chez eux. Mais relativement à l'obscurité de sa rédaction, elle a provoqué des critiques fondées, à ce point qu'il a été en quelque sorte reconnu que le sens de la loi touchant la fixation de la taxe, serait indiqué par la régie! Par suite de la réduction du droit d'entrée [nº 1210], et de celle du droit de détail [nº 1214], la loi de dégrèvement du 19 juillet 1880 a posé, relativement à la taxe unique, le principe d'importantes atténuations.

A partir du 1er juillet 1875, le régime de l'exercice des débits de boissons cessera d'être appliqué dans toutes les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus, et les droits d'entrée et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels y seront, par nature de boissons, convertis en une taxe unique, payable à l'introduction dans le lieu sujet ou à la sortie des entrepôts intérieurs. Cette taxe unique sera fixée d'après les bases et dans les conditions déterminées par les lois du 21 avril 1832 et du 25 juin 1841 (L. 9 juin 1875, *relative à l'établissement et à la révision des taxes uniques dans les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus*, art. 1). — Les débitants des agglomérations où la taxe unique sera établie seront tenus d'acquitter les nouveaux droits ou suppléments de droits sur toutes les quantités qu'ils auront en leur possession au moment du changement de régime (art. 2). — Les tarifs des villes déjà rédimées seront immédiatement révisés d'après les prix moyens de la vente en détail dans l'arrondissement durant les années 1872, 1873, 1874 (art. 3). — Le tarif de la taxe unique sera révisé périodiquement dans toutes les villes rédimées d'après le prix moyen de la vente en détail et d'après les quantités vendues par les débitants. Le prix moyen de la vente en détail sera celui constaté dans l'arrondissement pendant les trois dernières années. Les quantités vendues par les débitants seront celles relevées d'après les expéditions et sur les registres des contributions indirectes, en prenant la moyenne des trois dernières périodes annuelles (art. 4). — La première révision périodique des taxes uniques prescrite par l'article précédent aura lieu à la fin de l'année 1878, et les nouveaux tarifs en résultant seront appliqués à partir du 1er janvier 1879. Les révisions auront lieu ensuite successivement de cinq ans en cinq ans (art. 5). — Les vins, cidres, poirés et hydromels expédiés du dehors à destination des villes placées sous le régime de la taxe unique ne pourront circuler qu'en vertu d'acquits-à-caution (art. 6). — Les dispositions des lois du 21 avril 1832 et du 25 juin 1841 qui ne sont pas contraires à celles qui précèdent sont maintenues et rendues applicables aux villes placées sous le régime de la taxe unique par application de la présente loi (art. 7).

Les tarifs de taxe unique seront révisés eu égard à la fixation nouvelle des droits d'entrée et de détail, et d'après les bases déterminées par l'article 4 de la

loi du 9 juin 1875. Cette révision sera opérée d'après les résultats des trois années 1877, 1878 et 1879. Dans les agglomérations de 10,000 âmes et au dessus, le tarif de la taxe unique ne pourra pas dépasser un maximum fixé à trois fois le droit d'entrée déterminé par l'article 3 de la présente loi. La révision quinquennale des tarifs de taxe unique, prescrite par la loi du 9 juin 1875, n'aura lieu qu'à partir du 1er janvier 1866 (Loi du 19 juillet 1880, *portant dégrèvement sur les sucres et sur les vins*, art. 5).

1213. Les lois de 1832, 1841 et 1875 ne sont pas applicables à la ville de Paris, soumise à un régime spécial réglé par l'article 92 de la loi du 28 avril 1816. La *taxe de remplacement* perçue aux entrées de Paris sur les vins et cidres comprend, en outre des droits d'entrée et de détail, le droit de circulation qui n'est pas compris dans la taxe unique des autres villes rédimées. Les lois du 1er septembre 1871 (art. 1 §§ 5 et 7), du 26 mars 1872 (art. 6) et du 31 décembre 1873 (art. 7) ont augmenté cette taxe.

Nous signalons aussi une loi du 16 février 1875, *relative aux entrepôts de Paris*, dont l'article unique abroge l'article 38 de la loi du 28 avril 1816 qui exemptait de toute perception les manquants sur les boissons emmagasinées dans un entrepôt public, quelle qu'en fût l'origine, et impose la licence aux entrepositaires de Paris.

1214. *e.* Le droit de *détail* est perçu des débitants de vins, cidres, poirés et hydromels, qui se livrent aux ventes en détail ; on ne considère comme telles que celles inférieures à vingt-cinq litres (L. 17 mai 1852, art. 16). Ce droit est de 15 % du prix de la vente, sauf une remise de 3 % pour déchet et consommation de famille. La loi du 19 juillet 1880 a diminué le droit de détail d'un tiers, comme les droits de circulation et d'entrée. La constatation de ce droit rend indispensable l'exercice des employés ; à leur réquisition, toutes les portes et tous les meubles doivent s'ouvrir aux heures de débit. Il y a quatre moyens de remédier aux inconvénients de l'exercice : l'abonnement individuel, l'abonnement par hectolitre, l'abonnement par corporation, et l'abonnement général par commune qui remplace le droit de détail et le droit de circulation, rend libre le transport des boissons et supprime les visites.

Il faut en outre rappeler ici que le droit de détail est remplacé comme il est dit ci-dessus dans les villes rédimées, selon les trois hypothèses décrites [nos 1211, 1212 et 1213].

Le droit de vente en détail des vins, cidres, poirés et hydromels est réduit d'un tiers et se trouve, par suite, fixé, en principal et décimes, à 12 fr. 50 % du prix de vente (Loi du 19 juillet 1880, art. 4).

1215. *f.* Le droit de *licence* est perçu à l'occasion d'une sorte de brevet qui atteste l'autorisation de fabriquer et de débiter. La licence est nécessaire pour chacun des établissements qu'un même contribuable dirige, et ne se confond pas avec la patente. Nous avons vu [n° 1204] que les bouilleurs de cru, alors même qu'ils étaient assujettis à l'exercice, sont demeurés exempts de la licence. Mais la loi du 1er septembre 1871, portant augmentation des contributions indirectes, a doublé ainsi qu'il suit tous les droits de licence :

A partir du 1er octobre 1871, les droits de licence sont perçus d'après le tarif suivant, sur les assujettis qui y sont dénommés : — Débitants de boissons : dans les communes au-dessous de 4,000 âmes, 12 fr.; dans celles de 4,000 à 6,000 âmes, 16 fr.; dans celles de 6,000 à 10,000 âmes, 20 fr.; dans celles de 10,000 à 15,000 âmes, 24 fr.; dans celles de 15,000 à 20,000 âmes, 28 fr.; dans celles de 20,000 à 30,000 âmes, 32 fr.; dans celles de 30,000 à 50,000 âmes, 36 fr.; dans celles de 50,000 âmes et au-dessus (Paris excepté), 40 fr. — Brasseurs : dans les départements de l'Aisne, des Ardennes, de la Côte-d'Or, de la Meurthe, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise et de la Somme, 100 fr.; dans les autres départements, 60 fr. — Bouilleurs et distillateurs de profession : dans tous les lieux, 20 fr. — Marchands en gros de boissons : dans tous les lieux, 100 fr. — Fabricants de cartes : dans tous les lieux, 100 fr. — Fabricants de sucres et glucoses : dans tous les lieux, 100 fr. (Loi du 1er septembre 1871, art. 6).

C. *Autres contributions indirectes anciennes.*

1216. Objet de cette subdivision.
1217. 2° Droits sur le sel.
1218. Lois du 2 juin 1875 et du 21 mars 1874.
1219. 3° Droits sur le sucre indigène, et régime des sucres exotiques.
1220. Lois de 1871, 1872 et 1873 qui ont augmenté les droits sur les sucres de toute origine; lois de 1875; produits des droits en 1879.
1221. Exercice des fabriques-raffineries et des raffineries.
1222. Loi du 19 juillet 1880 portant dégrèvement des sucres et modifiant l'assiette de l'impôt.
1223. 4° Droits sur les voitures publiques et les messageries en grande vitesse.
1224. 5° Droits de garantie sur les matières d'or et d'argent.
1225. 6° Droits de péage sur les ponts et droits de passage d'eau par bacs et bateaux.
1226. Abolition des droits de navigation intérieure.

1216. Nous réunissons dans ce groupe les contributions indirectes, qui, moins importantes que les droits sur les boissons, existaient comme eux longtemps avant 1870, et, comme eux, ne se rattachent pas à un monopole de l'État. Deux de ces anciennes

contributions indirectes ont été définitivement supprimées en 1880, ainsi que nous l'indiquons ci-dessous [nos 1225 et 1226].

1217. 2° Le droit *sur le sel* est de 18 francs par quintal métrique. La législation a toujours eu pour but d'atténuer cet impôt comme intéressant particulièrement les classes les moins aisées et pesant sur une denrée usuelle considérée comme étant de première nécessité. Comparativement à ce qu'il était dans le principe, il est actuellement diminué des deux tiers [1]. L'assemblée nationale s'est abstenue, en 1871 et 1872, de le faire participer à l'élévation des impôts indirects, bien qu'en juin 1872 un projet gouvernemental, non accueilli, ait proposé une surtaxe d'un décime dont on avait espéré une élévation de produit de 30 millions. Le rapport du ministre des finances du 28 octobre 1873, ayant pour objet d'indiquer les ressources nécessaires pour produire les 178 millions de recettes manquant à l'équilibre du projet primitif de budget de 1874, demandait aussi l'augmentation d'un demi-décime ou 5 centimes par kilogramme sur l'impôt du sel; et le ministre faisait observer que le conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, et le conseil d'État, avaient même émis l'avis qu'il convenait de doubler l'impôt et de le porter de 10 à à 20 fr. par quintal métrique. L'assemblée a repoussé ces propositions.

1218. Mais la même assemblée en 1875 était en partie revenue sur ce vote en rejetant un amendement qui avait pour objet de soustraire l'impôt du sel à l'application des décimes étendus par l'article 6 de la loi du 2 juin 1875 [n° 1195]. La loi du 21 mars 1874 (art. 7) avait déjà frappé les viandes salées étrangères de toute origine, d'une taxe supplémentaire de 4 francs les 100 kilogrammes indépendamment du droit d'importation dont elles sont passibles, et ce en représentation de la taxe de consommation due en France pour le sel employé à la préparation des viandes salées.

La loi de finances du 26 décembre 1876 (art. 2) a fait ce qui n'avait pas pu l'être en 1875, en supprimant la surtaxe de deux centimes et demi sur le sel établie par l'article 6 de la loi du 2 juin 1875.

[1] Le droit de consommation sur les sels, fixé à 20 fr. les 100 kil. par la loi du 24 avril 1806, élevé temporairement à 40 fr. par la loi du 17 décembre 1814, ramené à 30 fr. à partir du 1er janvier 1815, était encore à ce dernier taux quand la loi du 23 décembre 1818 le réduisit à 10 fr. par 100 kil. C'est l'impôt actuel.

1219. 3° L'impôt *sur le sucre indigène* date de la loi du 18 juillet 1837; il consiste en un droit de licence dont nous avons vu [n° 1215] le tarif actuel, et en un droit de fabrication qui, avant 1871, variait, suivant la richesse saccharine, entre 42 et 47 francs par 100 kilogrammes. Ce droit fait la contre-partie des droits de douane établis sur les sucres étrangers et coloniaux. La France reçoit en effet ou consomme des sucres de trois origines : indigène, produit par la betterave; colonial, produit par la canne; étranger, presque entièrement produit par la canne. Tandis que l'impôt sur le premier est perçu par l'administration des contributions indirectes, l'impôt sur les sucres exotiques occupe nécessairement une place importante dans le système des douanes. L'impôt sur le sucre indigène avait été l'objet de nouveaux tarifs fixés par la loi générale sur le régime des sucres du 7 mai 1864 applicable aux trois espèces de sucres qui entrent dans la consommation française. Les sucres exotiques étaient soumis en principe par cette loi à un droit d'entrée égal au droit de fabrication sur les sucres de l'intérieur, sauf une détaxe de 5 fr. jusqu'en 1870 pour les importations coloniales (l'impôt variant par suite entre 37 et 42 fr., suivant la richesse saccharine), tandis que les sucres étrangers étaient soumis à une surtaxe de 2 fr. pour 100 kilogrammes. Les sucres non raffinés sont admis temporairement en franchise à la condition de réexportation [n° 1265], dans un délai fixé par la loi de 1864 (art. 15) à quatre mois, puis réduit à deux mois (L. 8 juillet 1865, art. 27).

1220. Trois lois successives du 8 juillet 1871 (art. 1 à 4), du 16 septembre 1871 (art. 6), du 22 janvier 1872 (art. 1 et 2), avaient élevé les droits sur les sucres et glucoses. La seconde avait eu pour objet d'ajouter le mot « *et autres* » à l'article 2 de la première, pour indiquer que cette disposition était étendue aux sucres provenant des mélasses épuisées par d'autres procédés que la baryte. La troisième de ces lois (22 janvier 1872) ajoutait une nouvelle augmentation à celle déjà édictée par l'article 1 de la loi du 8 juillet 1871. Il faut remarquer que ces lois augmentaient l'impôt antérieurement existant de cinq *dixièmes*, et non pas de cinq *décimes*; au premier abord, on put s'y tromper, et le ministre des finances fit observer que le commerce avait d'abord commis cette méprise. Mais le mot *décime* veut dire *dixième du franc* (10 centimes), et le mot *dixième* signifie la dixième partie de l'impôt existant. De sorte que l'article 1 de la loi du 8 juillet 1871 ayant frappé chaque kilogramme de sucre de *trois dixièmes* du

droit existant, la surtaxe était de 12 centimes et demi, et non pas de trois décimes (30 centimes par franc); aussi le ministre des finances, en relevant cette méprise dans la discussion de la loi du 22 janvier 1872, ajoutait-il : « Aujourd'hui l'impôt du mois de » juillet et celui qui vous est proposé est de 20 à 21 centimes et » demi le kilogramme ».

Une nouvelle augmentation de 4 °/₀ fut ajoutée à la taxe des sucres de toute origine par une loi du 30 décembre 1873 (art. 2 § 2), et l'article 3 de la même loi a considérablement élevé le chiffre des amendes encourues pour infraction aux lois et règlements concernant la perception de la taxe des sucres indigènes et des glucoses. Deux lois du 29 juillet et du 30 décembre 1875, dont il est parlé aux numéros suivants [n°s 1221 et 1222], ont en outre modifié l'assiette de l'impôt. En application de toutes ces lois, les droits sur les sucres de toute origine ont donné un produit total de 195,864,000 fr. en 1879, ainsi répartis: sucres coloniaux, 39,315,000 fr.; sucres étrangers, 32,505,000 fr.; sucres indigènes, 124,044,000 fr.

1221. Après une longue et vive discussion qu'explique l'importance des intérêts engagés dans la question, la loi du 21 mars 1874 a décidé (art. 8) que « les raffineries de sucres seront assujetties à » l'exercice dans les mêmes conditions que les fabriques-raffine- » ries ». Mais une convention internationale du 8 novembre 1864, existant entre la France, l'Angleterre, la Hollande et la Belgique, ne permettait pas de rétablir immédiatement l'exercice; aussi l'application du principe nouveau a été retardée jusqu'au 1er mars 1876, par une loi du 29 juillet 1875.

L'exercice des raffineries prescrit par la loi du 21 mars 1874 ne sera mis en pratique qu'au 1er mars 1876 (L. 29 juillet 1875, *sur les sucres*, art. 1). — Le régime actuel des sucres, tel qu'il est réglé par les lois des 7 mai 1864, 8 juillet 1871, 22 janvier 1872, 30 décembre 1873 et par la convention du 8 novembre 1864, avec les modifications qui y ont été introduites, est prorogé jusqu'au 1er mars 1876 (art. 2). — Dans le cas où la nuance des sucres paraîtrait ne pas correspondre à leur richesse effective, le service provoquera l'expertise légale, et les commissaires experts devront recourir, pour le classement définitif, aux procédés saccharimétriques. De son côté, le fabricant ou l'importateur aura la faculté de déclarer la classe à laquelle appartiennent les sucres d'après leur richesse effective, toutes les fois que cette richesse ne sera pas en rapport avec la nuance (art. 3).

1222. La loi du 19 juillet 1880 portant dégrèvement des droits sur les sucres et sur les vins, a consacré son titre II en entier

(art. 15 à 24) à l'abaissement des taxes sur les sucres de toute origine, successivement aggravées depuis 1871. Cette partie de la loi était pour les représentants des départements de l'Est et du Nord, si intéressés au développement de l'industrie sucrière, la condition du vote des dégrèvements sur les vins, si désiré des producteurs de l'Ouest et du Midi, et réciproquement. C'est pourquoi ces deux projets, séparés à l'origine, ont été réunis dans la même loi, comme condition l'un de l'autre [n°s 1208 à 1214].

Il résultait des lois ci-dessus indiquées [n° 1220] une élévation de taxe de 44 %; l'impôt n'était pas inférieur à 120 % de la valeur intrinsèque du produit quand les sucres étaient à un taux normal, et, malgré l'élévation des prix résultant d'une mauvaise récolte de betteraves, les droits étaient encore, au moment du vote de la loi, d'environ 100 % du prix des sucres. La conséquence de cette surcharge avait été d'arrêter le développement de la consommation, restée stationnaire à 250 millions de kilogrammes, chiffre inférieur même à celui de 1869; de sorte qu'en France la consommation n'était que de 7 kilogrammes par tête, tandis qu'en Angleterre elle atteint 30 kilogrammes par tête.

La loi du 19 juillet 1880 a ramené à 40 francs par 100 kilogrammes la taxe qui pèse sur les sucres, dans le but d'alléger les charges de l'agriculture et de l'industrie sucrière, et dans l'espoir de développer la consommation.

Cette loi a fait en outre coïncider le dégrèvement avec une modification de l'assiette de l'impôt, trop compliquée antérieurement. A la classification des sucres d'après la nuance des types, les lois des 29 juillet et 30 décembre 1875 avaient substitué le classement d'après les résultats de l'analyse saccharimétrique, avec des limites minima et maxima de titrage fixées pour chaque classe, c'est-à-dire que la classification depuis 1875 résultait du rendement présumé de chacun des types. Le législateur de 1880 a considéré que l'abaissement des droits sur le sucre ne produirait son effet qu'avec la suppression des classes; et il a proportionné la taxe à la qualité du produit en évaluant le rendement présumé au raffinage par les procédés saccharimétriques. En un mot, il a substitué au régime des classes la rectification au degré saccharimétrique.

Les droits sur les sucres de toute origine et les glucoses indigènes livrées à la consommation sont fixés ainsi qu'il suit, décimes et demi-décimes compris : sucres bruts et raffinés, 40 fr. par 100 kil. de sucre raffiné ; sucres bruts et raffinés, 43 fr. par 100 kil. de sucre candi; sucres extraits dans les établissements spéciaux, de mélasses libérées d'impôts, 14 fr. par 100 kil.; glucoses, 8 fr. par 100 kil. (L. 19 juillet 1880, *portant dégrèvement des droits sur les*

sucres et sur les vins, art. 15).— Les sucres étrangers sont soumis aux surtaxes déterminées ci-après : sucres bruts ou sucres non assimilés aux sucres raffinés importés des pays d'Europe ou des entrepôts d'Europe, 3 fr. par 100 kil.; sucres raffinés ou assimilés aux raffinés de toute provenance, 12 fr. 50 par 100 kil.; sucre candi de toute provenance, 13 fr. 50 par 100 kil. Sont, en outre, modifiés comme suit les droits des dérivés du sucre, énumérés ci-après : sirops, bonbons et fruits confits, droit du sucre raffiné; confitures et biscuits sucrés, moitié du droit du sucre raffiné; mélasses autres que pour la distillation, ayant en richesse saccharine absolue 50 °/₀ ou moins, 12 fr. par 100 kil.; mélasses autres que pour la distillation, ayant en richesse saccharine absolue plus de 50 °/₀, 25 fr. 50 par 100 kil.; chocolat, 88 fr. par 100 kil. (art. 16). — Sont considérés comme sucres raffinés, pour l'application des droits, les sucres en pains ou agglomérés de toute forme. Sont assimilés aux raffinés, pour l'acquittement des droits, les sucres en poudre provenant des pays étrangers et dont le rendement présumé au raffinage dépasse 98 °/₀ (art. 17). — Les sucres en poudre de toute origine, non assimilés aux raffinés, autres que ceux auxquels s'applique le droit spécial de 14 fr. édicté par la présente loi, sont imposés d'après leur rendement présumé au raffinage et sous la déduction, à titre de déchet, de 1 1/2 °/₀ de ce rendement. Sont également pris en charge, d'après leur rendement présumé au raffinage et sous la même déduction, pour l'application du régime de l'admission temporaire créé par la loi du 7 mai 1864, les sucres non raffinés, indigènes ou coloniaux, et les sucres non raffinés étrangers qui sont importés directement des pays hors d'Europe. Dans l'un et l'autre cas, quel que soit le rendement présumé, les sucres ne peuvent être frappés des droits, ou reçus en admission temporaire, pour un rendement supérieur à 98 °/₀, ni pour un rendement inférieur à 65 °/₀, le déchet de 1 1/2 °/₀ non compris. Le rendement présumé au raffinage continuera d'être établi, sans fraction de degré, au moyen de l'analyse polarimétrique et de la déduction des cendres et de la glucose. Les coefficients des réfactions à opérer sur le titre saccharimétrique sont fixés à 4 pour les cendres et à 2 pour la glucose. Dans le cas de recours à l'expertise légale, les titrages constatés par les laboratoires de l'administration seront maintenus lorsque les différences en plus ou en moins, reconnues par les commissaires experts, n'atteindront pas un degré (art. 18). — Les sucres raffinés en pain ou agglomérés présentés à l'exportation, ou à la décharge des obligations d'admission temporaire, ne sont comptés pour leur poids total qu'à la condition d'être parfaitement épurés, durs et secs. Les sucres candis doivent être en cristaux secs et transparents. Ils sont admis à raison de 100 kilogrammes de candi pour 107 kilogrammes de sucre raffiné. Les sucres raffinés autres que ceux désignés au premier paragraphe ci-dessus, les poudres provenant du pilage ou du sciage des pains dans les établissements libres et les vergeoises sont reçus à la décharge des obligations d'admission temporaire pour la quantité de sucre raffiné qu'ils représentent. Cette quantité est constatée dans les conditions prévues par les trois derniers paragraphes de l'article précédent, mais sans déduction de la glucose. Il en est de même à l'importation pour les vergeoises (art. 19). — Il sera procédé à l'inventaire des sucres et des sirops de toute nature (à l'exception des mélasses) qui existeront dans les raffineries au jour de la mise à exécution de la présente loi. Les sucres raffinés seront comptés pour leur poids intégral, et les sucres candis pour 7 °/₀ en sus. Les autres sucres et les sirops en cours de fabrication seront évalués en sucre raffiné. Le rendement en sera calculé avec les coefficients de 5 pour les cendres et de 2

pour la glucose. Il sera déduit du chiffre total de l'inventaire les quantités de sucre raffiné afférentes aux obligations d'admission temporaire non encore apurées. Le surplus donnera droit à une restitution de 33 fr. 32 par 100 kil. de sucre raffiné. La restitution s'opérera au moyen de certificats d'inventaires établissant la somme revenant aux ayants droit. Ces certificats seront reçus jusqu'à due concurrence avant le 1er janvier 1881, en paiement des droits au comptant sur les sucres livrés ultérieurement à la consommation. Dans les quinze jours qui précéderont l'application de la loi, les employés des douanes et des contributions indirectes devront être admis dans les raffineries à toute heure de jour et de nuit. Ils pourront suivre les opérations des raffineries et procéder à toutes les constatations et vérifications préparatoires qu'ils jugeront nécessaires. Les obligations d'admission temporaire pour lesquelles il n'aura pas été représenté, au moment de l'inventaire, des quantités correspondantes de sucres raffinés ou de matières en cours de fabrication, ne pourront être apurées qu'au moyen de certificats d'exportation ou d'entrée en entrepôt, antérieurs à l'application de la loi, ou par le paiement du droit de 73 fr. 32 c. par 100 kil. sur les quantités de sucre raffiné prises en charge (art. 20). — L'article 7 de la loi du 31 mai 1846 est modifié ainsi qu'il suit : Les employés tiennent, pour chaque fabrique, un compte des produits de la fabrication, tant en jus et sirops qu'en sucres achevés ou imparfaits. Les charges en sont calculées au minimum, à raison de 1,200 grammes de sucre raffiné pour 100 litres de jus et par chaque degré du densimètre au-dessus de 100 (densité de l'eau) reconnus avant la défécation à la température de 15 degrés centigrades. Les fractions de moins d'un dixième de degré sont négligées. Le volume du jus soumis à la défécation est évalué d'après la contenance des chaudières, déduction faite du 10 °/₀ (art. 21). — L'emploi de tout procédé ayant pour objet de déguiser la richesse du sucre et de tromper sur son poids est puni des peines prononcées par l'article 3 de la loi du 30 décembre 1873, sans préjudice des dommages et intérêts qui peuvent être alloués au Trésor (art. 22). — Sont compris sous la dénomination de glucoses tous les produits saccharins non cristallisables, quels que soient leur degré de concentration et la matière première dont ils sont extraits. Ces produits sont assujettis au droit fixé par la présente loi, à moins qu'ils ne soient exportés ou employés dans la fabrication des bières, auxquels cas ils sont exonérés de tout impôt. Toutefois, il n'est dérogé à l'article 8 de la loi du 1er mai 1822, en ce qui concerne l'application de la taxe sur la petite bière à un brassin auquel sont ajoutées des glucoses exemptes d'impôt, que si, à la température de 15 degrés centigrades avant la fermentation, le moût de cette bière ne marque pas plus de 2 degrés 5 au densimètre centésimal. Un règlement d'administration publique déterminera les autres conditions auxquelles est subordonnée la franchise pour les glucoses mises en œuvre dans les brasseries. Le deuxième paragraphe de l'article 22 de la loi du 31 mai 1846 est abrogé (art. 23).

1223. 4° Le droit *sur les voitures publiques* de terre et d'eau s'applique à tous les modes de transport, les chemins de fer et les tramways, les bateaux à vapeur et les diligences.

Toutes les voitures publiques sont divisées en trois classes : 1° les voitures en service régulier, partant à jours et à heures fixes; 2° les voitures d'occasion ou à volonté, ne partant qu'irré-

gulièrement; 3° les voitures en service accidentel, ne partant qu'accidentellement. Dans le premier cas, le droit est proportionnel au prix des places (L. 25 mars 1817, art. 102); il était du dixième d'après la loi du 29 vendémiaire an VI, sauf les augmentations ultérieures. Dans le second cas, il consiste en un droit fixe annuel, fixé d'après la dimension, c'est-à-dire le nombre des places. Dans le troisième cas, le droit est encore un droit fixe de quinze centimes par place, sans préjudice des vingt centimes par poste et par cheval dus aux maîtres de poste par tout voiturier qui n'emploie pas ses chevaux (L. 15 ventôse an XIII).

La loi du 2 juillet 1838 avait étendu le droit du dixième aux places de chemins de fer, en le faisant porter sur la partie du prix de la place correspondant au prix du transport et non sur celle qui correspond aux frais d'établissement du chemin. La loi du 14 juillet 1855 (art. 3) a fait porter le droit sur le dixième de la totalité du prix des places. Il s'applique aussi au transport des bagages et des messageries en grande vitesse. Le produit de cet impôt, qui s'accroît sans cesse comme l'industrie des chemins de fer, était déjà, en 1866, d'environ 30 millions, et avait été affecté à la dotation de l'amortissement par la loi, aujourd'hui abrogée, du 11 juillet 1866 [n° 950]. La loi du 16 septembre 1871 (art. 12) a doublé cet impôt, et le produit de ces deux dixièmes figure au budget de 1880 pour 81,447,000 fr. Il faut remarquer qu'il résulte du texte de 1871 que les places coûtant moins de 50 centimes sont exemptées de l'augmentation d'impôt, qui, par suite, n'atteint pas le prix des voyages de petite distance, soit en chemins de fer, soit en bateaux à vapeur, soit en omnibus, etc. Le produit de l'impôt sur les voitures autres que les chemins de fer, pour 1880, est de 4,909,000 fr.

Le droit proportionnel sur les voitures en service régulier, fixé au dixième en l'an VI, a été élevé d'abord d'un premier décime en l'an VII, d'un second décime en 1855, et enfin porté de 12 à 22 % par la loi du 16 septembre 1871. Par suite d'une inégalité dans le mode de perception, cette taxe de 22 % sur la recette brute s'élevait en réalité à 28 % du produit net pour toutes les voitures en service régulier autres que celles des chemins de fer; il en était ainsi parce que le calcul du droit proportionnel portait sur la totalité du prix payé par les voyageurs, dont cette taxe elle-même formait un des éléments, tandis que la cour de cassation avait décidé qu'en ce qui concerne les compagnies de chemins de fer il résultait des termes de leurs cahiers des charges que l'impôt devait être perçu déduction faite de la taxe.

Une loi du 11 juillet 1879 a eu pour objet de faire disparaître cette anomalie dans l'assiette de l'impôt et d'étendre aux voitures en service régulier ne s'éloignant pas de plus de 40 kilomètres de leur point de départ une exception écrite dans l'article 8 de la loi du 28 juin 1833 pour celles qui ne s'éloignaient pas de plus de 15 kilomètres. Le dégrèvement résultant de cette loi a été évalué à 850,000 francs.

L'article 8 de la loi du 28 juin 1833 est modifié ainsi qu'il suit : Le droit fixe imposé sur les voitures publiques partant d'occasion ou à volonté, par l'article 113 de la loi du 25 mars 1817, pour tenir lieu du droit du dixième imposé sur les voitures en service régulier, est perçu, en principal, suivant le tarif ci-après : par voiture à 1 et 2 places, 40 fr. par an ; à 3 places, 60 fr. par an ; à 4 places, 80 fr. par an ; à 5 places, 96 fr. par an ; à 6 places, 100 fr. par an ; pour chaque place au delà de 6, jusqu'à 50 inclus, 10 fr. par an ; pour chaque place au delà de 50, jusqu'à 150 inclus, 5 fr. par an ; pour chaque place au delà de 150, 2 fr. 50 c. par an. Les droits fixés par le présent article sont exigibles par mois et d'avance. Ils sont toujours dus pour un mois entier, à quelque époque que commence ou cesse le service (Loi du 11 juillet 1879, *portant modification de l'impôt sur les voitures de terre et d'eau, en service régulier, et sur les chemins de fer,* art. 1). — Sont exceptées des dispositions de l'article 112 de la loi du 25 mars 1817, et considérées comme partant d'occasion ou à volonté, les voitures qui, dans leur service habituel d'un point fixe à un autre, ne sortent pas d'une même ville ou d'un rayon de 40 kilomètres de ses limites, pourvu qu'il n'y ait pas continuité immédiate de service pour un point plus éloigné, même après changement de voiture (art. 2). — Le tarif des droits sur les prix de transport auxquels sont assujettis les entrepreneurs de voitures publiques de terre et d'eau en service régulier, autres que les compagnies de chemins de fer, est établi ainsi qu'il suit, décimes compris : vingt-deux francs cinquante centimes pour cent (22 fr. 50 c. %) des recettes nettes, lorsque les prix de transport sont de cinquante centimes (0 fr. 50 c.) et au-dessus ; douze francs pour cent (12 fr. %) des recettes nettes, lorsque ces prix sont inférieurs à cinquante centimes (0 fr. 50 c.). Les recettes nettes servant de base au calcul de l'impôt sont obtenues en déduisant des prix demandés au public le montant des impôts spécifiés ci-dessus (art. 3). — En ce qui concerne les chemins de fer, les mesures d'exécution, les bases d'abonnement et de réduction que comporte l'application de l'article 12 de la loi du 16 septembre 1871, sont déterminées par un règlement d'administration publique. Sont maintenues toutes les dispositions des lois en vigueur qui ne sont pas contraires à celles de la présente loi (art. 4).

1224. 5° Les *droits de garantie* sur les matières d'or et d'argent représentent le prix d'un service rendu par l'État, consistant à constater le titre de la matière fabriquée. La loi a assuré la perception de ces droits, en exigeant que tous les objets d'or ou d'argent fussent portés au bureau de garantie des ouvrages d'or et d'argent pour être essayés, titrés et marqués, et en soumettant les fabricants et marchands à la surveillance des agents de l'adminis-

tration et à l'application de peines fort élevées pour certaines fraudes (L. 19 brumaire an VI). En 1872, la loi suivante a élevé ces droits.

Le droit de garantie perçu au profit du Trésor sur les ouvrages d'or et d'argent de toute sorte fabriqués à neuf est fixé à : 30 fr. par hectogramme d'or; 1 fr. 60 par hectogramme d'argent, non compris les frais d'essai ou de touchaud (L. 30 mars 1872, *relative à l'élévation du droit de garantie des matières d'or et d'argent*, art. 1). — La totalité des droits de garantie perçus sur les objets d'or et d'argent fabriqués en France sera restituée lorsque ces objets seront exportés (art. 2). — Le ministre des finances fixera le prix des essais des matières d'or et d'argent applicable à tous les bureaux de garantie. Ce prix ne pourra dans aucun cas excéder le prix fixé par l'article 62 de la loi du 19 brumaire an VI. Le paragraphe 2 de l'article 1 et l'article 25 de la loi du 19 brumaire an VI sont abrogés (art. 3).

1225. 6° Les *droits de passage d'eau* par ponts, bacs et bateaux sont perçus des fermiers ou adjudicataires par l'administration des contributions indirectes, aux époques et selon le mode déterminés par le cahier des charges. Les considérations exposées au numéro suivant ont déterminé une tendance marquée à la suppression de ces droits. Divers actes en ce sens ont été rendus : le décret du 6 octobre 1860, relatif au rachat des péages des ponts de Lyon sur le Rhône ; les lois des 6 juillet 1862 et 20 mai 1863, relatives au rachat du pont de Bordeaux sur la Garonne ; celle du 20 mai 1863, relative au rachat du péage du pont de Trilport sur la Marne. La loi du 30 juillet 1880 sur le rachat des ponts à péage [n° 944] est un acheminement à la suppression de ces droits en ce qui concerne les droits sur les ponts. Le nombre des passages d'eau par bacs et bateaux était encore en 1870 de 1348 ; l'État qui, aux termes de la loi du 6 frimaire an VII, en a la charge et la jouissance, en tirait un revenu brut de 267,000 fr. ; mais cette somme est absorbée par les frais de perception et l'entretien du matériel. Le gouvernement avait voulu introduire dans la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux une disposition additionnelle plaçant dans le budget des départements les produits et les charges des passages d'eau ; mais, sur la proposition de la commission, cette disposition avait été rejetée par le Corps législatif.

1226. Les *droits de navigation intérieure* sur les fleuves, rivières, canaux de navigation étaient fixés d'après un tarif spécial à chacun d'eux, établi en vertu d'un décret ; ils étaient perçus par les receveurs de l'administration des contributions indirectes, qui délivraient aux conducteurs un *laissez-passer* et une quittance du

droit. Dès 1860 les pouvoirs publics, en vue de favoriser l'abaissement du prix des matières premières en diminuant le coût du transport, et peut-être d'amener par la concurrence les compagnies de chemins de fer à abaisser leurs tarifs, avaient commencé à supprimer cet impôt.

Un décret du 22 mars 1860 avait supprimé les droits dits *de navigation maritime*, perçus au profit de l'État, sur la Seine, le Rhône, la Loire, la Gironde, la Sèvre Niortaise, la Seudre, la Charente, le canal de Brouage, etc. Sur de nombreux canaux, les droits étaient perçus non par l'État, mais par des compagnies concessionnaires. Huit lois du 28 juillet et du 1er août 1860 avaient prononcé le rachat pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnité fixée par huit autres lois du 20 mai 1863, sur les bases arrêtées par des commissions arbitrales composées de membres nommés par l'État et les compagnies, de la plupart mais non de la totalité des canaux concédés : de l'écluse d'Iwuy sur l'Escaut, des canaux de Roanne à Digoin, d'Arles à Bouc, d'Orléans et du Loing, de la Somme, des Ardennes, de l'Oise, de la Sensée, d'Aire et de Briare ; un décret du 22 août 1860 a réduit les tarifs du droit de navigation sur les canaux rachetés en vertu de ces lois et sur d'autres canaux antérieurement aux mains de l'État et dénommés dans ce décret. Ces mesures se rattachaient aux circonstances économiques dans lesquelles les traités de commerce de 1860 [nº 1256] avaient placé l'industrie nationale, et avaient pour but de favoriser ses efforts. Un décret du 17 février 1867 a aussi abaissé les droits perçus sur les canaux entre les mains de l'État au chiffre presque insignifiant de 5 millimes par tonne et par kilomètre, dont le produit ne représente même pas les frais d'entretien et de surveillance des canaux.

Ce mouvement vers la suppression des droits de navigation, si fâcheux que fussent ces droits pour la batellerie, s'était arrêté depuis 1870; l'exposé des motifs de la loi du 21 mars 1874 constatait encore la nécessité de leur maintien, et les lois de finances conservaient ces droits de cinq millimes. En présence d'un changement de situation financière, la loi du budget du 21 décembre 1879 (art. 3 § 2) avait déjà prononcé leur abrogation à partir du 1er octobre 1880; une loi du 19 février 1880 a même devancé ce délai en prononçant leur suppression immédiate.

Les droits de navigation intérieure, dont la suppression à partir du 1er octobre 1880 est prononcée par l'article 3 § 2 de la loi de finances du 21 décembre 1879, cesseront d'être perçus à dater de la promulgation de la présente loi (Loi du 19 février 1880, *portant suppression immédiate des droits de navigation*

intérieure, art. 1). — Les patrons et mariniers seront néanmoins tenus de déclarer aux agents commissionnés à cet effet la nature et le poids de leurs chargements. Ils devront en outre représenter, à toute réquisition, auxdits agents, leurs connaissements et lettres de voiture. Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles les déclarations devront être effectuées et vérifiées (art. 2). — Les contraventions aux dispositions du précédent article et aux règlements relatifs à son application seront assimilées aux contraventions en matière de grande voirie et punies des mêmes peines (art. 3).

D. *Monopoles de l'État.*

1227. Objet de cette subdivision ; double aspect des monopoles.
1228. 7° Cartes à jouer.
1229. 8° Poudres à feu ; ingénieurs des poudres et salpêtres.
1230. 9° Tabacs.
1231. Lois de 1871 et 1872, relatives à la vente des tabacs.
1232. Direction générale des manufactures de l'État.
1233. 10° Allumettes chimiques.
1234. Observations spéciales à ce monopole.
1235. Loi du 2 août 1872 qui a constitué ce monopole et loi du 15 mars 1873.
1236. Mise en ferme du monopole au profit d'une compagnie concessionnaire; adjudication du 12 octobre 1872; loi du 28 janvier 1875.
1237. Loi du 28 janvier 1875 relative à la répression de la fraude.
1238. Renvoi pour d'autres monopoles étrangers aux contributions indirectes.

1227. L'État, qui n'a pas pour mission de gérer des propriétés foncières, suivant le principe posé et les distinctions faites en traitant du domaine de l'État [nos 972, 973, 1014, 1023, 1037 et 1038], a moins encore pour mission de fabriquer et de vendre, d'être un industriel et un commerçant, et de s'en réserver le monopole à l'exclusion de toute concurrence. Rien n'est plus contraire aux données de l'économie politique et au principe de notre droit public, qui consacre la liberté du travail, du commerce et de l'industrie [nos 787, 900, 1252, 1254 et 1255] dans ses diverses applications.

Là toutefois où des esprits absolus proscrivent les exceptions à un principe certain, les nécessités de la pratique en ont fait admettre; et c'est à ce titre que figurent au budget de l'État, à titre d'impôts indirects, les produits de divers monopoles assurés à l'État à l'exclusion de l'industrie privée.

Nous traiterons plus loin de certains monopoles de l'État, étrangers aux contributions indirectes [nos 1238, 1314 et 1321].

Nous ne devons traiter ici que des monopoles de l'État dont le

produit net constitue, par voie de prix de vente, des impôts perçus par l'administration des contributions indirectes et qui leur sont assimilés. Ils sont au nombre de quatre; trois sont anciens, sur la fabrication des cartes à jouer, la culture, la fabrication, l'importation et la vente du tabac, et les poudres à feu, tous faciles à justifier, les uns par des considérations d'ordre et de sécurité publique, l'autre (celui des tabacs) par la légitimité de la taxe qui atteint une consommation de cette nature, et l'énormité de son produit [n[os] 1122 et 1230]. En ce qui concerne le quatrième de ces monopoles, sur la fabrication et la vente des allumettes chimiques, il est récent, et l'on peut se demander si les 15 millions qu'il donne au Trésor justifient l'exception au principe et valent les inconvénients de toute nature du pire des monopoles, celui qui est exercé par une société concessionnaire de l'État [n[os] 1234, 1236 et 1237].

1228. 7° L'impôt *des cartes à jouer* consiste dans la taxe de la licence que les fabricants doivent obtenir de l'administration (taxe augmentée par l'article 6 *in fine* [n° 1215] de la loi du 1[er] septembre 1871), dans l'obligation qui leur est imposée de n'employer que les moules et le papier filigrané fournis par la régie (et c'est de ce chef qu'il y a monopole de l'État), et le paiement d'un droit de 50 centimes (non compris les décimes) par jeu. Les employés de l'administration exercent leur surveillance chez les fabricants, chez les débitants de cartes et dans tous les lieux publics où l'on donne à jouer (Décret du 1[er] germinal an XII).

La loi du 21 juin 1873 a élevé à 70 centimes par jeu (non compris le double décime) les cartes dites au *portrait étranger* qui ne paient qu'un droit de fabrication et pour lesquelles les fabricants ne sont pas tenus d'employer le papier de la régie.

Les droits de vingt-cinq centimes et de quarante centimes actuellement perçus par chaque jeu de cartes à jouer, sont remplacés par un droit unique de cinquante centimes, en principal, par jeu, quel que soit le nombre de cartes dont il se compose et quels que soient la forme et le dessin des figures. Le supplément de taxe sera payé par les fabricants de cartes, sur les quantités reconnues en leur possession et déjà imposées, d'après le tarif qui est modifié (Loi du 1[er] septembre 1871, art. 5).

Le droit unique de cinquante centimes (0,50 c.), en principal, actuellement perçu en vertu de la loi du 1[er] septembre 1871, par jeu de cartes à jouer, quel que soit le nombre des cartes dont il se compose et quels que soient la forme et le dessin des figures, est porté à soixante-dix centimes par jeu pour les cartes dites au *portrait étranger*. Le nouveau tarif est donc ainsi fixé : cartes à jouer, au portrait français, à cinquante centimes par jeu; cartes à jouer, au portrait étranger, à soixante-dix centimes par jeu. Ces cartes sont frappées du double

décime. Le supplément de taxe sera payé par les fabricants de cartes et les débitants commissionnés sur les quantités reconnues en leur possession et déjà imposées, d'après le tarif ainsi modifié (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 19).

1229. 8° L'État possède le monopole de la fabrication et de la vente de toutes les espèces de *poudres à feu*. Ce monopole très-ancien, fondé non sur des considérations fiscales, mais sur un double intérêt de sûreté publique et de défense nationale, est consacré par la loi du 13 fructidor an V, articles 16, 24, 27, 33 et 36, auxquels il faut ajouter la loi du 24 mai 1834 (art. 2) et celle du 19 juin 1871 (art. 3). La loi du 16 mars 1819 confère au pouvoir exécutif la faculté de déterminer eu égard au prix de revient le prix de vente de la poudre de mine et de la poudre de commerce extérieur. Ce monopole s'appliquait à la poudre dynamite (c. cass. 1er mai 1874), mais une loi spéciale du 8 mars 1875 [n° 1250] a dérogé sous ce rapport à la loi du 13 fructidor an V.

Un décret du 17 juin 1865 avait séparé le service des poudres de guerre, qu'il laissait naturellement dans les attributions du ministre de la guerre, et le service des poudres de commerce, dont il chargeait une administration différente [n° 1232], sous l'autorité du ministre des finances; mais un décret du 13 novembre 1873 a fait cesser cette distinction en plaçant dans le département de la guerre toutes les poudreries et toutes les raffineries de salpêtre et de soufre appartenant à l'État. Ce décret confie la direction et la fabrication des poudres et autres substances monopolisées à un corps spécial d'ingénieurs des poudres et salpêtres relevant du ministre de la guerre.

La partie commerciale, c'est-à-dire la vente des poudres de commerce, n'a pas cessé de continuer à s'opérer par des débitants munis d'une commission spéciale de l'administration des contributions indirectes et surveillés par elle (L. 28 avril 1816; L. 23 juin 1841, art. 25).

La loi du 4 septembre 1871 (art. 11) avait doublé le prix des poudres de chasse; mais la loi du 25 juillet 1873 est revenue à l'ancien prix. L'exposé des motifs constatait que l'augmentation avait eu pour effet de diminuer la consommation et d'exciter à la fraude; « la quantité consommée, qui était en 1869 de 483,000 kilo-
» grammes, était tombée en 1872 à 183,000 kilogrammes; et le
» produit au lieu d'augmenter de 3 millions, comme on l'avait
» espéré, était tombé à 1,200,000 francs ».

On a vu [nº 1195] les dispositions exceptionnelles de la loi du 2 juin 1875 relatives aux poudres à feu et aux produits qui y sont assimilés (art. 5) et celles relatives à la vente des poudres de mine et des poudres du commerce extérieur.

La direction de la fabrication des poudres et autres substances explosibles monopolisées est, conformément au décret du 13 novembre 1873, confiée à un corps spécial d'ingénieurs se recrutant directement à l'école polytechnique, placé sous l'autorité directe du ministre de la guerre, et dont les membres portent le nom d'ingénieurs des poudres et salpêtres. La composition et l'organisation de ce corps seront déterminées par un règlement d'administration publique [1] (Loi du 13 mars 1875, *relative à la constitution des cadres de l'armée*, art. 11 §§ 8 et 9).

1230. 9° Le produit de la vente des *tabacs* constitue avec les droits sur les boissons le plus important des impôts dont la perception est confiée à l'administration des contributions indirectes. Il est même à remarquer que le rendement de cet impôt est toujours en progrès; l'état du produit des impôts indirects pendant l'exercice 1867 constate que le produit brut de la vente des tabacs s'est élevé en 1867 à 248,657,000 fr.; sous le premier Empire, ce produit brut ne dépassait guère 40 à 50 millions par année. Au budget de 1876, dans la France diminuée de trois départements, avec des taxes il est vrai plus élevées, le produit de la vente des tabacs figure pour 299,570,000 francs.

La fabrication et la vente des tabacs, comme celles des poudres, constituent un monopole au profit de l'État, qui procède en cette matière comme un manufacturier; il cultive, fabrique et vend. Établi par le décret du 29 décembre 1810, le monopole a été, depuis cette époque, prorogé par des lois successives; ce privilége réservé à l'État avait été renouvelé par la loi du 22 juin 1862 jusqu'au 1er janvier 1873, et une loi du 21 décembre 1872 l'a prorogé jusqu'au 1er janvier 1883. D'ici là une loi viendra peut-être assurer définitivement à l'État cette puissante ressource, que légitiment doublement, au point de vue financier, son caractère éminemment productif et la nature même de cette consommation étrangère à toute nécessité alimentaire ou hygiénique.

La partie commerciale des tabacs est dans les attributions de l'administration des contributions indirectes, chargée de l'emmagasi-

[1] Ce décret portant règlement *sur l'organisation et les attributions du corps des ingénieurs des poudres et salpêtres, ainsi que sur la constitution du personnel civil d'exploitation des poudreries et raffineries de l'État*, est du 9 mai 1876, inséré au *Journal officiel* du 24.

nement des tabacs fabriqués, de leur vente dans les entrepôts et dans les bureaux de débit, de la surveillance du personnel des entreposeurs et des 35,000 débitants commissionnés par elle.

1231. Indépendamment de la loi ci-dessus citée du 21 décembre 1872, deux lois du 4 septembre 1871 et du 29 février 1872 ont modifié la législation antérieure de manière à augmenter les produits de la vente des tabacs, et plusieurs décrets sont intervenus dans le même but aux dates des 17 février, 29 février, 1er mars, 11 juin, 17 août, 1er octobre et 21 décembre 1872.

Le prix des tabacs dits de cantine, dont la vente a été autorisée par la loi du 28 avril 1816, ne pourra pas excéder 2 fr. 50, 4 fr. et 6 fr. chez les débitants, suivant les zones auxquelles ils appartiendront. Un règlement d'administration publique déterminera l'étendue de la délimitation des nouvelles zones (Loi du 4 septembre 1871, *portant augmentation des impôts concernant les contributions indirectes*, art. 1). — La régie est autorisée à fabriquer de nouvelles qualités de tabacs supérieurs à priser, à fumer et à mâcher, dont les prix seront fixés conformément à l'article 177 de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Le prix des tabacs ordinaires que la régie vendra aux consommateurs est fixé à 12 fr. 50 c. par kilogramme (Loi du 29 février 1872, *concernant les tabacs*, art. 1). — Le tabac à prix réduit, dont la fabrication est prescrite par l'article 175 de la loi du 28 avril 1816, ne comprendra plus de tabac à priser. Le prix du scaferlati de cantine ne pourra pas excéder 3, 5 et 8 fr. chez les débitants, suivant les zones auxquelles ils appartiendront. Les rôles dits de cantine seront exclusivement vendus, dans la première et la deuxième zone, aux prix de 6 et 8 fr. chez les débitants. Les tabacs à fumer et à mâcher, destinés aux troupes de terre et de mer, continueront à être vendus aux prix de 1 fr. 50 c. pour le scaferlati et de 2 fr. pour les rôles (art. 2). — Les procès-verbaux et actes divers, relatifs à l'exécution des lois concernant les tabacs, pourront être établis par un seul employé; mais, dans ce cas, ils ne feront foi que jusqu'à preuve contraire (art. 3). — Les articles 174 et 175 de la loi du 28 avril 1816 sont abrogés (art. 4).

1232. La partie d'art (comprenant la plantation et la culture des tabacs indigènes dans les arrondissements où elle est autorisée, par près de 40,000 planteurs, — l'emmagasinement des tabacs en feuilles, — leur fabrication dans les manufactures de l'État : à Paris (Gros-Caillou), Lille, Lyon, Châteauroux, Toulouse, Morlaix, Bordeaux, Le Havre, Tonneins, Dieppe, Marseille, Nantes, Nice, Paris (Reuilly), Nancy et Alger, — leur écoulement sur les entrepôts et l'achat des tabacs exotiques) est confiée à une administration spéciale. C'était antérieurement l'*administration des tabacs*, qui, depuis un décret du 12 mars 1860, formait déjà une direction générale séparée de l'administration des douanes et des contributions indirectes; mais aujourd'hui la fabrication des tabacs est

la branche la plus importante d'une administration instituée, par décret du 9 novembre 1865, sous le nom de *Direction générale des manufactures de l'État*, et relevant du ministre des finances. Le même décret avait également placé dans les attributions de cette administration la fabrication des poudres de chasse, de mine et de commerce, ainsi que le raffinage des salpêtres; mais nous avons déjà dit [n° 1229] qu'un décret du 15 novembre 1873 a rendu au ministre de la guerre la direction générale du service de la fabrication des poudres et salpêtres.

1233. 10° L'État possède, en vertu de la loi du 2 août 1872, le monopole de l'achat, la fabrication et la vente des *allumettes chimiques*. La ressource nouvelle demandée par le Trésor à cette matière imposable a subi dès sa première année d'existence, de septembre 1871 à septembre 1872, de nombreuses et profondes vicissitudes. — C'est la loi du 4 septembre 1871 (art. 3, 4 et 5 [*voir* n° 1231]) qui la première a établi un droit sur les allumettes; un règlement d'administration publique du 28 novembre 1871 fut rendu pour son exécution. — Moins de cinq mois après cette première loi, celle du 22 janvier 1872 (art. 4) venait modifier cet impôt; « Nous nous sommes aperçu, dit alors le ministre des » finances, que le prix de vente avait été porté, avant même que » la perception du nouveau droit fût établie, de 1 sou à 2, de » 2 à 3, de 3 à 4. Nous nous sommes dit : le consommateur paie » 1 sou de plus par boîte, quel qu'en soit le contenu... Nous » avons pensé que les circonstances impérieuses où nous sommes » nous autorisaient à demander 4 centimes pour le Trésor, en lais- » sant seulement 1 centime au producteur pour équilibrer ses » frais. » Un second règlement d'administration publique, du 29 février 1872, vint aussi et en conséquence modifier le premier.

Enfin, six mois après, cette seconde loi a été remplacée par une troisième. Le rapport de la commission de l'assemblée, qui concluait au vote de cette troisième loi, résume ainsi la situation créée par les deux premières : « Inefficacité de la loi pour le re- » couvrement de l'impôt, aggravation des charges du consom- » mateur, et en même temps trouble profond dans l'industrie. » Cet état de choses ne peut subsister plus longtemps dans l'inté- » rêt du public, dans l'intérêt de l'État, dans l'intérêt des fabricants » eux-mêmes, qui voient chaque jour diminuer entre leurs mains » l'importance de leur fabrication..... Le seul moyen d'atteindre » le but a paru consister dans le monopole de la fabrication et de

» la vente des allumettes..... » C'est ainsi que la loi du 2 août 1872, dans un intérêt financier, a été amenée à ajouter ce nouveau monopole à celui des tabacs, des poudres et salpêtres, des postes. Mais le législateur a dû accepter la charge de l'expropriation des fabricants; d'une part, la fabrication s'opère non par l'État lui-même, mais par entreprise, et l'adjudication a été prononcée au profit d'une société pour le prix de 15 millions; d'autre part, la vente est directement faite aux intermédiaires par le concessionnaire du monopole.

Une quatrième loi du 15 mars 1873 est venue modifier les prix de vente, en remplaçant l'article 4 de la loi précédente; une cinquième, du 28 janvier 1875, une sixième du 28 juillet 1875, sont venues compléter l'institution nouvelle, plus embarrassante que productive.

1234. Quatre observations spéciales doivent être ici placées. C'est, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui précède que ce monopole, contrairement aux autres, est entièrement nouveau; en second lieu, que l'innovation ne consiste pas seulement dans l'établissement du monopole, mais aussi dans celui de l'impôt lui-même, en ce sens qu'il porte sur une marchandise non taxée antérieurement à 1871; à ce titre l'impôt sur les allumettes, dont l'étude devait être ici réunie à celle des autres monopoles, ouvre la longue série des contributions indirectes nouvelles réunies dans le groupe suivant; en troisième lieu, par adjudication ce monopole est exploité par des particuliers [nº 1236]. Enfin, en quatrième lieu, il faut remarquer que, malgré les changements ultérieurement apportés dans le mode de recouvrement de l'impôt, l'article 3 de la loi du 4 septembre 1871 est encore en vigueur au point de vue de la définition légale des allumettes chimiques, sauf qu'il faut désormais remplacer ces mots : *passibles de l'impôt*, par ceux-ci : *soumises au monopole de l'État.* Voici ce texte :

Sont considérés comme allumettes chimiques *passibles de l'impôt* tous les objets quelconques amorcés ou préparés de manière à pouvoir s'enflammer ou produire du feu, par frottement ou par tout moyen autre que le contact direct avec une matière en combustion (L. 4 septembre 1871, art. 3).

1235. Nous reproduisons le texte des deux dernières lois qui ont établi le monopole et le droit de le mettre en adjudication, moins la disposition abrogée de celle du 2 août 1872.

A partir de la promulgation de la présente loi, l'achat, la fabrication et la

vente des allumettes chimiques sont attribués exclusivement à l'État dans toute l'étendue du territoire (L. 2 août 1872, *qui attribue à l'État le monopole de la fabrication et de la vente des allumettes chimiques*, art. 1). — Le ministre des finances est autorisé soit à faire exploiter directement par les administrations des manufactures de l'État et des contributions indirectes, soit à concéder, par voie d'adjudication publique ou à l'amiable, le monopole des allumettes (art. 2). — Il sera procédé à l'expropriation des fabriques d'allumettes chimiques actuellement existantes, dans les formes et dans les conditions déterminées par la loi du 3 mai 1841. A cet effet, le ministre des finances est autorisé à avancer la somme de 20 millions jugée nécessaire pour pourvoir aux indemnités d'expropriation. Cette avance sera régularisée au moyen d'un prélèvement annuel sur le produit du monopole. Elle fera l'objet d'un nouveau compte classé parmi les services spéciaux du Trésor (art. 3). — Les stipulations financières à intervenir, dans le cas de la mise en ferme de l'impôt des allumettes chimiques, seront soumises à l'approbation de l'assemblée nationale (art. 5). — Quel que soit le mode adopté pour l'exploitation du monopole, l'importation, la circulation et la vente des allumettes demeurent assujetties au régime et aux pénalités établis par les lois des 4 septembre 1871 et 22 janvier 1872 (art. 6).

Le prix des allumettes au phosphore amorphe que l'administration des contributions indirectes ou le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques vendra aux consommateurs et aux marchands en détail patentés dûment autorisés, ne pourra excéder la fixation suivante : *Allumettes en bois* : par boîte de 100, 10 c.; par boîte de 50, 5 c.; *allumettes en cire* : par boîte de 30, 10 c., avec tolérance de 10 % sur le nombre des allumettes. Tous les marchands en détail patentés qui en feront la demande seront autorisés à faire le débit des allumettes de toute sorte en se soumettant aux règlements généraux de l'État et à ceux de la compagnie concessionnaire approuvés par l'État (Loi du 15 mars 1873, *sur les allumettes*, art. 1). — L'administration des contributions indirectes ou le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques pourra fabriquer et vendre des allumettes dites de luxe dont le prix sera fixé par décret[1] du président de la République (art. 2). — L'importation des allumettes chimiques de fabrication étrangère est prohibée en France; sauf les exceptions résultant des traités internationaux actuellement en vigueur. Les allumettes importées en vertu de ces traités à destination de simples consommateurs, exclusivement pour leurs besoins personnels, acquitteront, indépendamment des droits de douane, les taxes établies par les lois des 4 septembre 1871 et 29 janvier 1872. Le ministre des finances pourra autoriser le concessionnaire du monopole à importer avec exemption de ces dernières taxes, mais moyennant le paiement des droits de douane, des allumettes fabriquées à l'étranger qui seront considérées comme allumettes de luxe (art. 3). — Les actes relatifs à l'adjudication de l'exploitation du monopole des allumettes ne sont assujettis, pour l'enregistrement, qu'au droit fixe de 1 fr. 50 c. (art. 4). — Les agents présentés par le concessionnaire du monopole des allumettes chimiques, s'ils sont agréés par l'administration des contributions indirectes, seront commissionnés par elle. Ils seront assermentés et pourront, dans les mêmes conditions que les préposés des octrois, constater par des procès-verbaux, qui feront foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux lois et règlements concernant le monopole. Ces contraventions donneront lieu à l'application des

[1] Cette fixation a été faite par décrets des 30 décembre 1874 et 1er février 1875.

peines édictées par la loi du 4 septembre 1871 (art. 5). — Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi (art. 6).

1236. Le 12 octobre 1872 le ministre de la guerre a fait la concession du monopole des allumettes par voie d'adjudication à une compagnie, ainsi que l'y autorisait la loi du 2 août 1872 (art. 2). De sorte qu'il s'agit ici d'un monopole de l'État exploité dans un intérêt privé, la pire de toutes les atteintes au principe de la liberté industrielle. La compagnie concessionnaire s'est engagée à payer annuellement à l'État 16 millions pour une consommation au-dessous de 40 milliards avec un accroissement progressif qui pourrait atteindre 40 millions, si la consommation s'élevait jusqu'à 80 milliards.

Mais l'existence dans le commerce au 12 octobre 1872 d'un stock considérable d'allumettes sur lesquelles l'État avait perçu les droits et dont on ne pouvait interdire la vente, a provoqué certaines dérogations temporaires aux stipulations financières de l'adjudication, en ce qui concerne notamment le prix de vente de certaines allumettes. A cet effet une convention supplémentaire est intervenue le 11 décembre 1874 entre le ministre des finances et la compagnie concessionnaire. Cette convention, en exécution de l'article 5 de la loi du 2 août 1872, a été soumise à l'approbation législative, qui a été donnée par la loi du 28 janvier 1875, intitulée *loi relative au monopole des allumettes chimiques.*

1237. Enfin une sixième loi, depuis 1870, est encore intervenue sur ce sujet le 28 juillet 1875. L'assemblée nationale, une fois entrée dans la voie du monopole, et du monopole par mise en ferme, par suite de la nécessité de subvenir aux charges du Trésor, s'est trouvée successivement conduite à défendre par toutes les voies de rigueur le monopole créé et concédé; et ce sont cependant deux savants économistes qui ont défendu cette loi du 28 juillet 1875 qui soumet non-seulement les débitants et négociants, mais même les particuliers à la visite du commissaire de police sur la réquisition des employés de la compagnie concessionnaire; non-seulement la fabrication, le colportage et la vente, mais aussi la simple détention d'allumettes chimiques autres que celles de la compagnie concessionnaire, constituent désormais une contravention justiciable des tribunaux de police correctionnelle.

Les articles 217, 218 et 237 de la loi du 28 avril 1816 sont applicables à la détention des allumettes chimiques. Toutefois, la quantité admise à titre de pro-

vision ne peut excéder un kilogramme (1 kilog.), à moins que les allumettes chimiques ne soient revêtues des marques légales. Cette limite de un kilogramme n'est pas applicable aux débitants de boissons, cafetiers, aubergistes, hôteliers, ni aux commerçants mettant gratuitement des allumettes chimiques à la disposition de leurs clients, à l'égard des produits tenus ostensiblement à la disposition du consommateur; mais ceux qui sont trouvés détenteurs d'allumettes chimiques de provenance frauduleuse sont passibles des peines édictées par l'article 222 de la loi du 28 avril 1816, rendu applicable à la vente et au colportage des allumettes chimiques par l'article 3 de la loi du 28 janvier 1875 (L. 28 juillet 1875, *relative à la répression de la fraude dans la fabrication et la vente des allumettes chimiques*, art. 1). — Tout individu convaincu de fabrication frauduleuse d'allumettes chimiques est puni d'une amende de trois cents francs à mille francs. Les allumettes, ainsi que les instruments, ustensiles et matières servant à la fabrication, sont saisis et confisqués. En cas de récidive, le contrevenant sera condamné à un emprisonnement de six jours à six mois (art. 2). — La détention des ustensiles, instruments ou mécaniques affectés à la fabrication des allumettes chimiques, et, en même temps, des matières nécessaires pour cette fabrication, ou la détention des pâtes phosphorées propres à la fabrication des allumettes chimiques, est punie des mêmes peines (art. 3).

1238. Les cartes à jouer, les poudres, les tabacs et les allumettes chimiques ne sont pas les seuls monopoles consacrés au profit de l'État, par exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie [n° 794]; l'administration des postes, celle des télégraphes constituent d'autres monopoles de l'État, qui sont étrangers aux contributions indirectes, et dont l'étude doit être renvoyée plus loin [nos 1314 à 1327].

E. *Contributions indirectes nouvelles.*

1239. Multiplicité des contributions indirectes établies depuis 1870.
1240. 11° Droits établis sur les papiers par la loi du 4 septembre 1871.
1241. Article 18 de la loi du 21 juin 1873.
1242. 12° Droits sur l'huile de schiste; droits de douane sur les huiles minérales importées de l'étranger et l'huile de pétrole.
1243. 13° Droit de consommation intérieure sur les vinaigres et l'acide acétique.
1244. 14° Droit de consommation intérieure sur l'acide stéarique, bougies et cierges.
1245. 15° Droit sur la poudre dynamite, et la nitroglycérine.
1246. 16° Droit d'entrée sur les huiles de toute sorte, sauf les huiles minérales.
1247. Droits sur la chicorée et ses similaires, abolis par la loi du 22 décembre 1878.
1248. Droit d'accise sur les savons de toute nature, aboli par la loi du 26 mars 1878.
1249. Taxe sur les transports à petite vitesse par chemins de fer, abolie par la loi du 26 mars 1878.

1239. Les contributions directes nouvellement établies depuis 1870 sont fort nombreuses; en outre de l'impôt sur les allumettes chimiques, on n'en compte pas moins de neuf autres qui vont être réunies dans ce groupe.

1240. 11° Un droit de fabrication sur *les papiers* de toute sorte a été introduit par la loi du 4 septembre 1871. Il a donné lieu à de vives discussions en raison, soit de l'introduction même de ce nouvel impôt au point de vue général, soit de la difficulté de déterminer dans une foule de cas la quantité de papier exportée et dispensée de l'impôt, soit spécialement au point de vue des réclamations faites au nom de la librairie, et surtout de celles, particulièrement sympathiques, élevées en faveur des livres d'instruction primaire tirés en très-grand nombre et à très-bas prix, en se contentant sur chaque exemplaire d'un très-petit bénéfice. Ce dernier point pouvait être digne d'être pris en considération, mais l'excès des charges du Trésor exerçait une influence décisive. En considérant l'impôt d'une manière générale, le ministre des finances a fait la déclaration suivante : « Toutes nos industries emploient » du papier dans des proportions considérables. Elles ne se sont » inquiétées en aucune façon qnand elles ont appris qu'il y aurait » un impôt sur le papier ».

Il n'était que juste d'appliquer l'impôt nouveau au papier employé à l'impression des journaux et autres publications périodiques; il l'était aussi, les journaux et publications n'étant plus soumis au timbre, de leur demander une participation plus forte (un droit de 20 fr. par 100 kilogrammes) aux charges du pays; toutefois les publications non assujetties au cautionnement en sont dispensées.

Pour la perception de cet impôt, tous les fabricants, marchands et commissionnaires sont soumis à des déclarations, et, sauf faculté d'abonnement annuel, à l'exercice de la régie. Un règlement d'administration publique du 28 novembre 1871, en 39 articles, a été rendu pour l'exécution des articles, ci-dessous reproduits, de la loi du 4 septembre 1871, relatifs à l'établissement de ce droit de fabrication sur le papier, de la taxe supplémentaire sur celui des journaux, et du droit de licence.

Il est établi un droit de fabrication sur les papiers de toute sorte, papiers à écrire, à imprimer et à dessiner, papiers d'enveloppe et d'emballage, papiers-cartons, papiers de tenture et tous autres. Ce droit, dont la perception s'effectuera à l'enlèvement ou par la voie d'abonnement annuel, réglé de gré à gré

entre la régie et les fabricants, est fixé ainsi qu'il suit, décimes compris..... Les mêmes droits seront perçus, en sus de ceux des douanes, sur les papiers importés de l'étranger. Les papiers et les objets confectionnés en papier, destinés à l'exportation, seront affranchis du droit. Les dispositions des articles 4 et 5 [1] sont applicables aux fabricants de papiers. Le papier employé à l'impression des journaux et autres publications périodiques assujetties au cautionnement, est, en outre, soumis à un droit de 20 francs par kilogramme (L. 4 septembre 1871, *concernant les contributions indirectes*, art. 7). — Sont applicables aux visites et exercices des employés des contributions indirectes dans les fabriques d'allumettes, de chicorée et de papier, ainsi que dans les imprimeries des journaux et autres publications périodiques, les dispositions énoncées aux articles 235, 236, 237, 238, 245 de la loi du 28 avril 1816. Les contraventions aux dispositions ci-dessus seront poursuivies, et les amendes et confiscations réparties comme en matière de contributions indirectes (art. 8). — Un règlement d'administration publique statuera sur les mesures que nécessitera l'exécution de la présente loi en ce qui concerne les dispositions des articles 4 et suivants (art. 9). — Les dispositions de l'article 6 de la loi du 1er septembre 1871 seront applicables aux fabricants d'allumettes chimiques, aux fabricants de chicorée, aux fabricants de papiers, lesquels seront assujettis à un droit annuel de licence de 20 francs en principal (art. 10).

Le droit sur les allumettes chimiques [2] fabriquées en France sera assuré au moyen de l'exercice des fabriques et des débits par les employés des contributions indirectes. Les allumettes chimiques fabriquées à l'intérieur ou importées ne pourront circuler ou être mises en vente qu'en boîtes ou paquets fermés et revêtus d'une vignette timbrée constatant la perception du droit (même loi du 4 septembre 1871, art. 4). — Dans les trois jours de la promulgation de la présente loi, les fabricants d'allumettes chimiques seront tenus de faire la déclaration de leur industrie dans un bureau de la régie et de désigner les espèces et quantités d'allumettes qu'ils auront en leur possession. Ces quantités seront passibles de l'impôt. Une déclaration devra être également faite dans un délai de dix jours avant le commencement des travaux par les fabricants nouveaux. Toute fabrication sans déclaration sera punie d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr., sans préjudice de la confiscation des objets saisis et du remboursement du droit fraudé. Toute autre contravention soit du fabricant, soit du débitant, sera punie d'une amende de 100 fr. à 1,000 fr., sans préjudice de la confiscation des objets saisis et du remboursement du droit fraudé (art. 5).

1241. La loi du 21 juin 1873 (art. 18) a modifié les tarifs et la division arbitraire des papiers en trois catégories qui avait présenté des difficultés d'application. Il serait désirable que cet impôt fût compris dans les plus prochains dégrèvements. Les droits portant

[1-2] La législation sur la fabrication des allumettes chimiques est changée [*voir* nos 1233 à 1237] et ces deux articles 4 et 5 de la loi du 4 septembre 1871 ne lui sont plus applicables; mais ils le sont, en vertu de l'article 7 *in fine* de la même loi, aux fabricants de papiers, en vertu de l'article 6 [no 1242] aux fabricants de chicorée, et en vertu de la loi du 16 septembre 1871 art. 5 [no 1244] aux fabricants d'huile de schiste.

sur la fabrication de certains objets sont les plus préjudiciables. Le papier nous paraît être le seul article manufacturé soumis encore à un impôt qu'il est temps de faire disparaître.

Le droit de fabrication sur les papiers et cartons de toute sorte continuera à s'effectuer à l'enlèvement ou par voie d'abonnements annuels que la régie pourra consentir, et qui seront réglés de gré à gré entre elle et les fabricants. Ce droit est fixé ainsi qu'il suit, décimes compris : 1° papiers à cigarettes, papiers soies, papiers pelures, papiers parchemins de toute espèce et de toute couleur, quinze francs (15 fr.) les cent kilogrammes ; 2° papiers à lettres de toute espèce et de tout format, onze francs (11 fr.) les cent kilogrammes ; 3° papiers à écrire, à imprimer, à dessiner, papiers pour musique et assimilables ; papiers de couleur fabriqués soit exclusivement avec de la pâte blanche ou blanchie, soit avec un mélange de pâte blanche ou blanchie et de la pâte de couleur naturelle ; papiers blancs de tenture, papiers coloriés et marbrés pour reliure et assimilables ; papiers buvards blancs et tous similaires, papiers à filtrer blancs ; cartons blancs, papiers-cartons blancs, papiers blancs d'enveloppe ou d'encartage : dix francs (10 fr.) les cent kilogrammes ; 4° papiers-bulle ou papiers de couleur fabriqués avec de la pâte bulle ; cartons, papiers-cartons, papiers d'enveloppe ou d'emballage, papiers de tenture, papiers buvards et papiers à filtrer, à pâte de couleur naturelle ayant reçu ou non une addition de matières colorantes : cinq francs les cent kilogrammes. Les papiers peints, les papiers ou cartons revêtus d'un enduit, les cartes ou cartons porcelaine sont imposés eu égard à la nature du papier ou du carton, sous les déductions déterminées par le règlement d'administration publique relatif à l'exécution de la loi du 4 septembre 1871. La licence annuelle, dont tout fabricant de papiers est tenu de se munir, ne sera valable que pour un seul établissement (Loi du 21 juin 1873, *sur les contributions indirectes*, art. 18).

1242. 12° Un droit de fabrication sur l'*huile de schiste* a été établi par la loi du 16 septembre 1871 (art. 5), avec assujettissement des fabricants à l'exercice de la régie. En outre, une loi du 26 juillet 1872 a frappé de droits de douane les *huiles de schiste* venant de l'étranger et les *huiles de pétrole*. Le rapport du ministre des finances du 28 octobre 1873, d'accord avec le conseil supérieur du commerce, a demandé de ce chef une augmentation d'impôt réalisée par les articles 4 à 6 de la loi du 30 décembre 1873.

La loi du 29 décembre 1873 a, de plus, changé la base de l'impôt, sur les huiles minérales de production française, en ce sens que, d'après cette loi, l'huile brute n'est plus taxée directement et que l'impôt, au lieu de porter sur la matière brute, ne frappe que l'élément éclairant, c'est-à-dire l'essence et l'huile pure qui y sont contenues.

1243. 13° Une loi du 17 juillet 1875 a établi un droit de consommation intérieure sur les *vinaigres* de toute nature et sur les *acides*

acétiques fabriqués en France. Nous reproduisons les principaux articles de cette loi qui nous montrent une industrie de plus soumise aux embarras et aux frais de l'exercice.

Il est établi un droit de consommation intérieure sur les vinaigres de toute nature et sur les acides acétiques fabriqués en France. Ce droit est fixé ainsi qu'il suit : 1° vinaigres contenant 8 °/ₒ d'acide acétique et au dessous, 4 fr.; vinaigres contenant 9 à 12 °/ₒ d'acide acétique, 6 fr.; vinaigres contenant 13 à 16 °/ₒ d'acide acétique, 8 fr. en principal, par hectolitre; 2° acides acétiques et vinaigres contenant 17 à 30 °/ₒ d'acide, 15 fr.; acides acétiques et vinaigres contenant 31 à 40 °/ₒ d'acide, 20 fr.; acides acétiques et vinaigres contenant plus de 40 °/ₒ d'acide, 42 fr.; 3° acide acétique cristallisé ou à l'état solide, par 100 kilogrammes, 50 fr. Les mêmes droits sont perçus ou garantis, indépendamment des droits de douane, sur les vinaigres et les acides acétiques importés de l'étranger. Les vinaigres et les acides destinés à l'exportation sont affranchis de tout droit (L. 17 juillet 1875, *portant établissement d'un impôt sur les vinaigres et sur l'acide acétique*, art. 1). — Le droit sur les vinaigres et sur les acides acétiques produits en France sera perçu à l'enlèvement des fabriques et assuré au moyen de l'exercice des fabriques, des magasins de gros et des débits, par les employés des contributions indirectes, et au moyen des formalités à la circulation prescrites par le chapitre I, titre I, de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Les vinaigres et acides acétiques employés à des usages industriels pourront être exemptés des droits établis par l'article 1 si l'emploi en est suffisamment justifié. Cette justification résultera de l'exercice des établissements qui réclameront le bénéfice de l'exemption. Les frais de surveillance seront à la charge des industriels. Ils ne pourront représenter que la dépense réellement effectuée par la régie et seront établis à la fin de chaque année et réglés par le ministre des finances, sauf recours des intéressés au conseil d'État. Le service de la régie pourra exiger que les acides acétiques employés en franchise de l'impôt soient dénaturés en sa présence. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux vinaigres et acides acétiques destinés à la fabrication des vinaigres de toilette et autres produits de la parfumerie, ni aux vinaigres et acides employés à la préparation des moutardes, conserves et produits alimentaires de toute nature (art. 5). — Les vins, bières, cidres, alcools pris en charge et transformés en vinaigres dans les fabriques seront affranchis des droits dont ils pourraient être passibles au profit du Trésor (art. 6). — Sont applicables aux visites et vérifications des employés des contributions indirectes dans les fabriques de vinaigres ou d'acides acétiques les dispositions des articles 235, 236, 237, 238 et 245 de la loi du 28 avril 1816, ainsi que celles de l'article 24 de la loi du 21 juin 1873 (art. 7).

1244. 14° La même loi du 30 décembre 1873 (art. 9 à 17) a établi sur l'*acide stéarique* et autres matières à l'état de cierges, de bougies ou produits assimilés un droit de consommation intérieure fixé en principal à 25 fr. les 100 kilogrammes; le tarif des douanes sur l'acide stéarique, les bougies et chandelles importées est modifié en conséquence (art. 10). Un autre règlement d'administration publique du 8 janvier 1874 a été rendu pour son exécution

en vertu de l'article 15. L'impôt est perçu au moyen de l'exercice des fabriques par l'administration des contributions indirectes (art. 11 et 14). Nous reproduisons la partie de l'exposé des motifs [1] relative à cet impôt.

1245. 15° Enfin la loi du 8 mars 1875 relative à la poudre dynamite, en dérogeant, comme nous l'avons dit [n° 1229], à la loi du 13 fructidor an V et au monopole de l'État sur la fabrication de toutes les poudres, a frappé d'un impôt la poudre dynamite, les explosifs à base de nitroglycérine, et la nitroglycérine dont la fabrication est permise par cette loi, sous certaines conditions, à l'industrie privée. La perception de cet impôt est assurée au moyen de l'exercice par les employés des contributions indirectes, aux frais des fabricants. Le droit à percevoir ne peut être supérieur à 2 fr. par kilogramme de dynamite (art. 2). Tous fabricants ou débitants sont assimilés aux débitants de poudre (art. 4). Cette loi du 8 mars 1875, tout en permettant à l'industrie privée de se livrer à la fabrication de la dynamite, moyennant le paiement de l'impôt, la soumet à la nécessité d'une autorisation préalable du gouvernement, à l'observation des lois et règlements qui régissent les établissements dangereux et insalubres de première classe, au versement d'un cautionnement de 50,000 fr. pour chaque exploitation (art. 3), à des peines sévères d'emprisonnement et d'amende pour

[1] « La nécessité de demander encore des ressources budgétaires à des taxes de consommation étant admise, l'impôt sur la bougie, déjà recommandé par le conseil supérieur du commerce, devra être bien accueilli par l'opinion publique. En fait, cet impôt serait supporté par les classes riches ou aisées, et on trouverait anormal qu'il n'existât point en présence des taxes sur les huiles minérales et végétales. La consommation intérieure en stéarine est évaluée à 30 millions de kilogrammes. Il est permis d'espérer que l'impôt proposé affecterait peu cette consommation et produirait dès lors un revenu d'au moins 8 millions. On ajoutera que les frais de perception seraient modiques. L'article 18 assimile à la bougie stéarique tous les mélanges ou composés factices d'acide stéarique et d'autres substances. En effet, par de tels mélanges, les petits fabricants obtiennent de 100 kilogrammes d'acide stéarique, 120, 130 et jusqu'à 140 kilogrammes de bougie. Quelle qu'en soit la composition, les chandelles et bougies à mèches tissée ou tressée sont passibles de la même taxe. La mèche tressée ou tissée est la marque distinctive de la bougie. On produit à l'étranger, on importe et on vend comme bougie commune des chandelles de suif qui font une véritable concurrence à la bougie véritable. Toutes les fabriques d'acide stéarique sont maintenant des fabriques de bougies; mais si l'exercice n'était autorisé que dans les établissements où se fait la bougie, il se formerait de simples fabriques d'acide stéarique livrant leurs produits à d'autres établissements, et de graves abus seraient alors à craindre. »

fausse déclaration ou contravention (art. 8), et à l'interdiction définitive ou temporaire, sans indemnité, si le gouvernement la jugeait nécessaire pour des motifs de sécurité publique (art. 9).

En outre le gouvernement peut autoriser sur le lieu d'emploi la fabrication de la nitroglycérine, moyennant une redevance de 4 fr. par kilogramme de nitroglycérine employé (art. 6), et de semblables autorisations pourront être accordées pour la fabrication et l'emploi aux travaux des mines de composés chimiques explosibles nouveaux (art. 7) ; dans ce dernier cas, « l'impôt auquel ces composés donneront lieu sera fixé par une loi ».

1246. 16° La loi du 31 décembre 1873 (art. 4 à 6) a rétabli un droit d'entrée au profit du Trésor public sur les *huiles de toute sorte, à l'exception des huiles minérales* [n° 1242], introduites ou fabriquées dans les communes ayant au moins 4,000 âmes de population agglomérée. Ce droit d'entrée était perçu en même temps que les taxes d'octroi dont les huiles sont frappées au profit des communes et ne pouvait les excéder. Cet impôt avait existé déjà en vertu d'une loi du 25 mars 1817, dont les dispositions relatives à la perception du droit étaient remises en vigueur avec certaines modifications. L'article 5 *in fine* de la loi du 31 décembre 1873 permet aux villes frappées de cet impôt de le payer par voie d'abonnement, avec application des articles 73 à 75 de la loi du 28 avril 1816, affranchissant l'entrée et la fabrication des huiles de toute formalité.

Ce droit d'entrée sur les huiles était mal réparti et d'une application difficile dans les pays de production. La loi de finances du 22 décembre 1878 est venue réformer et réduire cet impôt dans ses articles 3 à 6.

Dans les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au dessus, qui n'ont aucune taxe d'octroi sur les huiles autres que les huiles minérales, l'impôt établi par la loi du 31 décembre 1873 sur les huiles de toute sorte, à l'exception des huiles minérales, est supprimé à partir du 1er janvier 1879 (L. 22 déc. 1878, *portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1879*, art. 3). — Les villes d'une population agglomérée de 4,000 âmes et au dessus, qui conservent ou établissent une ou diverses taxes d'octroi sur les huiles spécifiées au précédent article, sont admises, sur la demande de leurs conseils municipaux, à s'affranchir des droits établis par la loi du 31 décembre 1873, au moyen du versement au Trésor d'une redevance égale à la moyenne des perceptions effectuées par le Trésor pendant les deux derniers exercices, sans toutefois que cette redevance puisse dépasser le montant du produit des taxes d'octroi sur lesdites huiles. A cet effet, ces communes sont autorisées à augmenter leurs taxes d'octroi sur les huiles autres que sur les huiles minérales, jusqu'à concurrence du

double des taxes actuelles. Le versement de cette redevance a lieu par vingt-quatrième, de quinzaine en quinzaine (art. 4).— Les villes qui paient l'impôt sur les huiles par voie d'abonnement, conformément à l'article 5 de la loi du 31 décembre 1873, ont la faculté, pour se récupérer, de percevoir des taxes d'octroi dépassant le maximum fixé par l'article 108 de la loi du 25 mars 1817 (art. 5). — Les dispositions de la loi du 31 décembre 1873 demeurent applicables dans les cas autres que ceux prévus par la présente loi (art. 6).

1247. D'autres contributions indirectes avaient été également établies de 1871 à 1873, mais ont été l'objet de dégrèvements ultérieurs; nous allons terminer ce chapitre en les indiquant.

Un droit de fabrication sur la *chicorée* avait été établi par la loi du 4 septembre 1871. Un règlement d'administration publique du 30 novembre 1871, en trente articles, modifié par décret du 18 janvier 1873, avait été rendu pour l'exécution des dispositions de la loi relatives à cet impôt, et les fabriques de chicorée avaient été soumises à l'exercice de la régie.

Une seconde loi du 21 juin 1873 (art. 20 à 24), sans toucher aux dispositions relatives à l'impôt sur la racine de la chicorée elle-même, avait étendu l'impôt aux produits *similaires* de la chicorée, pois, seigles, orges, glands, bruts et réduits en poudre, et qui depuis 1871 s'étaient, en raison de l'impôt, substitués à la racine de chicorée.

La loi de finances du 22 décembre 1878 (art. 2) a supprimé à partir du 1er janvier 1879 l'impôt établi par ces lois sur la chicorée, qui est une des bases de l'alimentation pour les populations ouvrières du Nord; il en est résulté un dégrèvement de plus de 5 millions.

1248. Une loi du 30 décembre 1873 (art. 7 et 8) avait établi une taxe de consommation intérieure sur les *savons* de toute nature. Un décret portant règlement d'administration publique du 8 janvier 1871 avait été rendu pour son exécution, et la loi de finances du 5 août 1874 (art. 8) avait modifié les §§ 1 et 3 de l'article 8 de la loi du 30 décembre 1873, à l'effet d'exempter le blanchiment industriel des fils et tissus non encore arrivés à l'état marchand, sans faire profiter de l'exemption le blanchissage des effets à usage même accompli dans de grands établissements. Le ministre des finances avait proposé un impôt sur les sels de soude; la loi, les considérant comme matières premières des savons, avait préféré imposer le produit fabriqué. Mais la loi du 26 mars 1878 portant

fixation du budget des recettes de l'exercice 1878, par son article 1er, a supprimé les droits ainsi établis sur les savons.

1249. La loi du 21 mars 1874, relative à des augmentations d'impôts et à l'établissement d'impôts nouveaux, avait également établi (art. 4 à 6) une taxe sur les *transports à petite vitesse par chemins de fer*, fixée à 5 °/₀ du prix payé aux compagnies de chemins de fer, non-seulement pour le transport, mais aussi pour les frais accessoires de chargement, de déchargement, de gare, de transmission entre deux réseaux, des marchandises et objets de toute nature expédiés aux conditions de la petite vitesse. La loi du 26 mars 1878 portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1878, par son article 2, a heureusement supprimé ces droits qui étaient un obstacle à l'accroissement de la circulation; mais elle n'a pas voulu priver l'administration des contributions indirectes des moyens de vérification et de contrôle qui résultaient pour elle de cet impôt et les lui a maintenus expressément par les dispositions de son article 3.

§ IV. — Douanes.

1250. Double aspect des droits de douane; certains droits à l'importation peuvent être admis à titre d'impôts ou droits fiscaux, mais non comme droits protecteurs.

1251. Systèmes de la prohibition, de la protection, de la compensation, et du libre échange.

1252. Critique de la balance du commerce.

1253. Justification du principe de la liberté commerciale.

1254. Tarifs généraux des douanes et tarifs conventionnels.

1255. Tarifs généraux de 1791 et 1816; progrès et luttes de la liberté commerciale en Angleterre et en France; projet de tarif général des douanes voté par la Chambre des députés en 1880.

1256. Tarifs conventionnels; traité de commerce entre la France et l'Angleterre du 23 janvier 1860.

1257. Ses conséquences par le développement de notre régime conventionnel dans de nombreux traités.

1258. Ses conséquences dans de nombreuses lois de douanes, et spécialement celles de 1860 sur les matières premières, de 1861 sur l'abolition du pacte colonial et de l'échelle mobile, et de 1866 sur la marine marchande.

1259. Politique commerciale contraire suivie par le gouvernement français après 1870; hostilité contre les tarifs conventionnels; lois du 30 janvier 1872 sur la marine marchande; du 2 février 1872 relative à la dénonciation des traités de commerce passés avec l'Angleterre et la Belgiqne en 1860 et 1861; du 26 juillet 1872, portant fixation des tarifs spécifiques sur les matières premières.

1250. Les droits de *douane* sont un impôt de consommation perçu aux frontières, au transit, à l'exportation et surtout à l'importation des produits d'après des tarifs déterminés. L'établissement des douanes à la frontière a heureusement remplacé le système des *traites intérieures*, séparant chaque province et entravant dans le sein même de la France l'écoulement des produits nationaux, contre lequel protestait déjà Vauban, luttait vainement Colbert, et que la Révolution seule abolit par le décret des 30-31 octobre 1790. Les droits de douane constituent des impôts indirects, faisant à la frontière ce que font à l'intérieur les contributions indirectes, et ne devraient frapper que l'importation des denrées coloniales et exotiques, telles que le café, le sucre, le cacao, le thé, le poivre, le piment. Ils ne devraient jamais atteindre les produits agricoles ou denrées alimentaires servant à la consommation du plus grand nombre, les produits manufacturés, ni les matières premières servant à l'industrie. Tous les droits à l'exportation et ceux de transit devraient être également rejetés [n° 1263].

Mais, indépendamment de leur caractère de mesures financières destinées à augmenter les ressources du Trésor public, tous les

États de l'Europe en sont venus dans le passé à faire de l'institution des douanes un moyen de favoriser l'industrie intérieure du pays, en la mettant à l'abri de la concurrence étrangère par l'exclusion directe ou indirecte, du marché intérieur, des produits étrangers.

Ainsi les pouvoirs publics ont considéré les droits de douane sous un double aspect, comme impôt et comme moyen d'influence sur le prix des marchandises qui en sont frappées. La doctrine la plus sûre en économie politique admet la légitimité des droits de douane ci-dessus à titre d'impôts, et les condamne comme moyens d'intervention dans les opérations commerciales qui doivent rester soumises aux lois économiques du marché libre. A titre d'impôts les droits de douane sont d'une nature analogue aux contributions indirectes, participent de leurs inconvénients comme gêne à la circulation des produits, et de leurs avantages comme suivant les variations de la richesse publique [n° 1124]; il est donc possible, du moins en ce qui concerne certains droits à l'importation, et à l'exclusion des droits à l'exportation et des droits de transit, de leur demander une part des ressources nécessaires au Trésor. Mais uniquement considéré à ce point de vue, en tant qu'impôt, le droit de douane sera modéré; il sera purement fiscal. Si on le considère au contraire sous le second aspect, son aggravation en sera la conséquence : le droit de douane sera prohibitif, protecteur ou même compensateur; il est alors moins une ressource financière pour l'État, qu'un moyen artificiel et violent, bien que légal, d'entraver à la fois le droit de propriété et la liberté du travail, de bouleverser les lois naturelles de la production, de l'offre et de la demande, en amenant d'ailleurs la fermeture ou la diminution des débouchés et en créant un véritable privilége au profit de certains producteurs au détriment des autres et de la masse des consommateurs.

1251. C'est sous ce second rapport qu'il a pu historiquement et légalement, sinon rationnellement, se produire trois et même quatre réglementations différentes du régime douanier.

Le *système prohibitif* ou *de la prohibition*, afin d'assurer le monopole aux produits indigènes, interdit l'entrée du pays aux produits d'origine étrangère ou les frappe de *droits prohibitifs*; ces droits sont ainsi nommés parce que leur élévation est telle qu'elle équivaut à une sorte de prohibition.

Le *système protecteur* ou *de la protection* consiste à n'établir que

des droits dits *protecteurs*, ainsi appelés parce qu'ils ne sont pas de nature à exclure absolument des marchés français les marchandises étrangères, mais ont principalement pour but, par leur élévation, de protéger les produits de l'industrie nationale contre ce que l'on veut appeler « l'invasion des produits étrangers ».

Ce second système comporte des degrés : la protection peut aller jusqu'à accorder des primes à l'exportation ; elle peut, par l'élévation des droits protecteurs, se rapprocher plus ou moins du système prohibitif. Le régime douanier de la France a présenté longtemps ce double caractère : prohibition ou droits prohibitifs pour certains produits ; droits protecteurs élevés pour certains autres. Mais plus les droits protecteurs seront abaissés, plus on s'éloignera des fausses doctrines de la *balance du commerce*, auxquelles se rattachent les systèmes prohibitif et protecteur, et plus on se rapprochera du système du libre échange et de l'application du principe posé au numéro qui précède, suivant lequel les droits de douane doivent être uniquement admis par la loi à titre d'impôts.

Un système, qui n'a de nouveau que le nom, s'efforce vainement de faire concilier avec la liberté commerciale l'établissement de *droits compensateurs*, que l'économie politique ne doit pas moins repousser que les droits prohibitifs ou protecteurs. Il n'en serait autrement qu'en cas d'existence de taxes intérieures spéciales sur un produit déterminé. Mais ces prétendus droits de douane compensateurs ne doivent jamais être admis sous prétexte de compenser les impôts généraux établis dans le pays, et qui doivent atteindre le propriétaire ou l'industriel, et non le consommateur.

Le système *du libre échange*, prenant pour base la pleine et entière liberté des échanges entre tous les pays, et se fondant sur la célèbre maxime « *laissez faire, laissez passer* » des physiocrates [1],

[1] Quesnay (auteur du *Tableau économique* en 1758), le marquis de Mirabeau (auteur de l'*Ami des hommes*), Mercier la Rivière (auteur de l'*Ordre essentiel des sociétés*, principalement satirisé dans l'*Homme aux quarante écus* de Voltaire), de Gournay, l'abbé Beaudeau, Le Trône, Dupont de Nemours, de Malesherbes, et Turgot le plus grand de tous. Nommés *physiocrates*, de leur système la *physiocratie*, dénomination étrange qui signifie *prédominance de la nature*, parce qu'ils revendiquaient pour les intérêts économiques de la société l'action des lois naturelles, et parce que, tout en restituant à la monnaie sa véritable notion, cette école a eu le tort de considérer la terre et ses produits divers des trois règnes, animal, végétal, minéral, comme l'unique richesse, et le travail agricole comme seul productif, donnant seul un produit net [nos 872 et 1117], toutes les autres applications du travail humain étant *stériles* ou *non productives*, bien que les physiocrates les reconnussent méritoires, utiles ou même nécessaires à la société [nos 787, 872 et 1117].

proclame l'entrée et la sortie en franchise de toute marchandise, et abaisse toutes les barrières, sans craindre pour l'industrie nationale, appelée à redoubler d'efforts, les luttes de la concurrence.

1252. C'est une fausse notion de la monnaie [nos 501 à 524], à tort considérée comme formant la principale ou même l'unique richesse d'un pays, qui a été le point de départ de toutes les règles contraires à la liberté commerciale. Dans le but d'augmenter sans cesse le numéraire au sein du pays, les partisans de ce système, qui, pendant de longs siècles et jusqu'à nos jours, a régné sans conteste sur le monde, pensaient que l'exportation de nos produits devait dépasser considérablement les importations sur le sol français. Ils pensaient que cet excès d'exportations était soldé en espèces par les autres nations, et que ce surcroît d'espèces devait être précieusement conservé sur notre territoire. On concluait de là que le commerce intérieur était chose peu importante, et que le commerce extérieur était la seule branche productive pour une nation : d'où le nom de *système mercantile*. La différence entre les importations et les exportations constituait ce qu'on a appelé la *balance du commerce*; la balance n'était favorable qu'autant que les exportations excédaient les importations. D'après les mêmes auteurs et les mêmes politiques, l'économie politique devenait « l'art de faire abonder dans le royaume l'or et l'argent » ; et aussi « l'art de vendre beaucoup et d'acheter peu »; *vendre beaucoup*, pour faire entrer en France une grande quantité de numéraire; *acheter peu*, pour en faire sortir de France le moins possible. On a dit avec raison que la prétention de ce système était « de vendre » toujours sans acheter jamais ». Pour obtenir ces résultats, on a demandé au législateur de mettre des entraves à la liberté du travail et des transactions commerciales, d'intervenir directement, par une réglementation restrictive, dans les développements économiques de la société, d'établir enfin à la frontière des prohibitions, des droits prohibitifs et des droits protecteurs. La balance du commerce est en même temps le système prohibitif et le système protecteur, poussant ainsi à l'individualisme commercial. Les produits s'échangent contre des produits; on évalue en argent, mais on paie en produit; et si chaque peuple s'inspirait des mêmes doctrines, si chaque peuple avait la prétention de vendre sans acheter, tous les débouchés devraient se restreindre ou se fermer. Cette fausse économie politique, en diminuant les débouchés, aurait pour effet de favoriser l'encombrement de certains produits

et la disette des autres, d'engendrer une diminution d'aisance, de ressources et d'épargne, et d'augmenter la misère sous prétexte de saisir la richesse.

Ces sophismes de la *balance du commerce* sont cependant encore sans cesse répétés. Dans la comparaison incessante du chiffre des importations et des exportations, on méconnaît que les états publiés par l'administration des douanes dans chaque pays ne peuvent donner la balance réelle du commerce d'un grand pays : 1° parce que les prix de nos exportations donnés par les tableaux de la douane sont nécessairement des prix incomplets qui ne peuvent comprendre les bénéfices du commerçant exportateur, les assurances, les courtages, le fret maritime sans pavillon national, toutes choses qu'il faut y ajouter; 2° parce que les prix de nos importations donnés par ces tableaux doivent, au contraire, être diminués de toutes ces causes quand le commerçant importateur, l'assureur, le courtier, le navire sont français; 3° parce que ces tableaux ne peuvent donner l'intérêt des capitaux immenses placés par la France à l'étranger; et 4° parce que les sommes considérables dépensées chaque année en France par des étrangers du monde entier, en excédant de celles qu'y vont dépenser des Français, n'y figurent pas davantage.

C'est ainsi que l'Angleterre, sans se ruiner plus que la France, voit depuis vingt ans ses importations, accusées par les tableaux des douanes, toujours supérieures, même de plusieurs milliards, à ses exportations. A l'époque où le commerce extérieur était insignifiant, l'importation n'apparaissait qu'à l'état d'exception; la transformation des moyens de transport et le libre échange ont fait de l'exception la règle. L'importation est devenue la règle; dans presque tous les pays du monde l'importation dépasse régulièrement l'exportation; il n'en est autrement que dans quelques contrées primitives comme l'Égypte, ou des pays plus spécialement producteurs de matières premières et qui frappent les produits étrangers de droits de douane exorbitants, comme les États-Unis. Les importations sont donc plutôt un signe de richesse que de misère. Peu importent d'ailleurs les mouvements alternatifs de la balance du commerce; ce qui importe, c'est le développement du commerce.

1253. Dans cette question vitale de la liberté commerciale, les intérêts privés, longtemps protégés par cette fausse doctrine au détriment de l'intérêt général, ont été ingénieux à prendre le masque du patriotisme, à soutenir qu'il s'agissait de rendre le

pays « indépendant de l'étranger », et de protéger « le travail na- » tional contre l'invasion des produits étrangers ». Autant, lorsqu'il s'agit des droits civiques et politiques, et non des droits purement civils, nous nous sommes montré peu favorable à l'assimilation, trop facilement admise par nos lois, de l'étranger au Français; autant, lorsqu'il s'agit des intérêts de la production et de la consommation, du commerce et de l'industrie, nous affirmons que le patriotisme en France n'a pas plus à gagner à priver notre pays des fers anglais, que le patriotisme de l'Angleterre à proscrire les vins de France. En abusant de cette cause sacrée, l'on constitue un monopole injuste au profit de quelques-uns, l'on éternise des priviléges sous la dénomination trompeuse de travail national, au double détriment des industries non protégées et de la masse des consommateurs; on fait passer pour un tribut ce qui n'est en réalité qu'un service à charge de retour.

La liberté de l'échange [1] ou des échanges, ou liberté commerciale, est, au contraire, une conséquence directe des principes essentiels de notre droit public : celui de l'égalité de tous les citoyens devant la loi; le principe de la liberté du travail [nos 787 et 900], qui n'est pas complet sans le droit pour chacun d'échanger librement les produits de son travail et d'en régler le prix; le principe du droit de propriété, indirectement violé dans le producteur et dans le consommateur, si des entraves légales les empêchent de traiter, l'un avec l'acheteur, l'autre avec le vendeur de son choix, quelle que soit la distance qui les sépare. De ces principes découle au même titre la liberté du commerce ou de l'échange : 1° entre l'acheteur et le vendeur; 2° de province à province, de ville à ville dans la même nation; et 3° de nation à nation, ce qui constitue la liberté du commerce extérieur ou des échanges internationaux.

La liberté des échanges découle aussi du principe philosophique et moral de la responsabilité individuelle corollaire de la liberté. Chaque industrie doit trouver en elle-même ses conditions de vitalité, sans demander à l'État de l'enrichir aux dépens d'autrui et

[1] L'*échange* en économie politique n'a pas le sens restreint du droit civil; c'est l'opération par laquelle deux individus se donnent réciproquement une chose quelconque : produit, travail, service, marchandise, denrée ou monnaie, pour une autre de même valeur. Ainsi, c'est le moyen universel à l'aide duquel l'homme se procure ce dont il a besoin, à l'aide de ce qu'il a à sa disposition.

de plus pauvres qu'elle. La protection est une assistance publique mal établie, donnant plus aux plus riches, à l'aide des aggravations de charges imposées à tous les consommateurs.

La liberté des échanges n'est enfin que le respect des lois naturelles et des œuvres de Dieu, et, suivant la belle expression de Robert Peel, c'est la libre circulation des dons du Créateur.

1254. Les tarifs de douanes peuvent être de deux sortes : 1° le *tarif général* d'un pays qui s'applique à tous les produits et à toutes les provenances pour lesquels il n'a pas été dérogé au tarif général par un acte diplomatique ; 2° les *tarifs conventionnels* écrits dans des traités de commerce pour des produits et des provenances déterminés et qui, dérogeant pour eux aux prescriptions du tarif général, prennent place dans le droit international d'un pays.

Le tarif général des douanes, comme tout acte relatif à l'établissement d'un impôt quelconque, ne peut être établi en France que par une loi, en vertu du principe général de droit public déjà étudié [n°s 566 à 579], sauf une exception à titre provisoire et sous condition de ratification législative [indiquée n° 580]. De même, aux termes de l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [n°s 37 et 1261], les tarifs conventionnels résultant des traités de commerce ne peuvent, comme ces traités eux-mêmes, être mis en vigueur qu'après avoir été ratifiés par une loi ; il en était autrement sous la Constitution du 14 janvier 1852 (article 6, et S. C. du 25 décembre 1852, article 3).

1255. Le premier tarif général des douanes a été établi en France par les lois des 15 mars et 22 août 1791. Jusqu'à cette époque la France, outre le régime des *traites intérieures* [n° 1251], subissait trois systèmes de douanes avec des tarifs différents ; ces systèmes étaient dits, des cinq grosses fermes, des provinces réputées étrangères, et des provinces à l'instar de l'étranger effectif. Les États généraux de 1560 et de 1614 avaient réclamé un tarif de douane uniforme ; Colbert fit aussi de vaines tentatives pour réaliser ce progrès. En 1787 un projet de tarif général des douanes fut présenté à l'Assemblée des notables par Vergennes ; il fut repris ensuite au sein de l'Assemblée constituante et devint, avec des dispositions moins favorables à la liberté commerciale, le tarif général des douanes de 1791.

A ce tarif relativement modéré, la Convention par la loi du 21 septembre 1793, le Directoire par la loi du 10 brumaire an V,

l'Empire surtout, par le décret du 21 novembre 1806 qui répondait par le *blocus continental* au *blocus sur le papier* imaginé par l'Angleterre, et par le décret du 5 août 1810 qui le transformait, substituèrent le système des prohibitions, comme arme de guerre destinée à frapper la prospérité commerciale des ennemis de la France, et en particulier de l'Angleterre. Puis, à la paix, les lois du 17 décembre 1814 et du 28 avril 1816 vinrent, tout en atténuant une législation de guerre, conserver et ériger en principe de législation, dans de nouveaux tarifs aggravés d'année en année, les systèmes prohibitif et protecteur. Cessant d'être une arme de guerre, ils devenaient un procédé de protection à outrance pour certaines industries; dans cette voie les Chambres allèrent toujours plus loin que les gouvernements de 1815 à 1848.

Mais un grand exemple fut alors donné par l'Angleterre; après sept années d'efforts, de 1838 à 1845, la ligue de Manchester et Richard Cobden faisaient triompher dans le parlement anglais, avec le concours de Robert Peel, premier ministre, le principe du libre échange. Le 26 mai 1846 le bill d'abolition des lois-céréales devenait la loi de l'Angleterre. Un groupe d'économistes français avec Bastiat et Michel Chevalier faisait connaître à la France ces grands résultats. Mais, bien que certains décrets confirmés par les lois du 27 juillet 1856 et du 18 avril 1857, conformément à l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 [n° 580], eussent déjà levé quelques prohibitions et abaissé certains droits, la législation douanière de la France n'était pas entrée de son côté dans les voies de la liberté commerciale. Les tarifs conventionnels n'y sont entrés que par le traité de commerce du 23 janvier 1860 entre la France et l'Angleterre, dont nous allons parler aux numéros suivants, en faisant connaître et sa grande portée et les vaines tentatives faites de 1870 à 1880 contre le régime de liberté commerciale, cependant restreinte et mitigée, qu'il a inauguré.

Mais le tarif général des douanes de 1791 à 1816, aggravé jusqu'en 1848 dans le sens prohibitif et protecteur, est toujours en vigueur; un nouveau tarif général des douanes, s'inspirant des mêmes principes économiques que les tarifs conventionnels de 1860, est depuis longtemps nécessaire. Il a été soumis aux Chambres par le gouvernement français le 9 février 1877; mais il y est revenu aggravé de 24 °/₀ le 21 janvier 1878, après une levée de boucliers de tous les intérêts et de toutes les forces protectionnistes dans le pays; toutefois, après une longue enquête où l'étalage de leurs prétentions égoïstes ne fournit pas contre les industries protectionnistes l'arme

la moins sûre, malgré des efforts inouïs tentés dans les deux Chambres et au dehors, un projet de tarif général des douanes a pu être voté en 1880 par la Chambre des députés, de manière, malgré des taches protectionnistes, à pouvoir prendre une place honorable comme base de la législation douanière de la France. Puisse le vote du Sénat ne pas l'aggraver encore !

Ce projet de tarif général de douanes a été fractionné par la Chambre des députés en quatre lois différentes dont la première est relative aux matières animales et aux matières végétales, la deuxième aux matières minérales, la troisième aux objets fabriqués, et la quatrième contient les tarifs de sortie, les surtaxes applicables aux produits d'origine extra-européenne importés d'ailleurs que des pays de production, et le régime des produits importés des colonies et possessions françaises. La discussion générale très-approfondie et le vote de ces quatre projets de lois ont fait l'objet de nombreuses séances de la Chambre des députés du commencement de février au commencement de juin 1880.

1256. Les tarifs conventionnels ont heureusement devancé pour la France les tarifs généraux dans la voie de la liberté commerciale. Le libre échange est loin cependant d'être devenu le régime de notre législation douanière; mais depuis 1860 il a pénétré dans une certaine mesure nos lois positives par l'abolition complète des prohibitions et des droits prohibitifs, par la suppression de plusieurs droits protecteurs, et la modération des autres, pour les provenances de tous les pays avec lesquels la France a contracté, sur ces bases, des traités de commerce. C'est le traité du 23 janvier 1860 entre la France et l'Angleterre, conclu par l'empereur Napoléon III, en vertu des pouvoirs que lui conféraient l'article 6 de la Constitution de 1852 et l'article 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui a donné le signal de cette grande réforme, de cette révolution pacifiquement accomplie par la liberté commerciale dans le régime économique du monde entier. Deux économistes illustres, Cobden pour l'Angleterre, Michel Chevalier pour la France, participaient à cette grande œuvre, avec d'éminents ministres.

Ce traité a été promulgué par décret impérial du 10 mars 1860, avec publication du rapport adresssé à l'empereur par les deux négociateurs français. Il résulte de ce rapport que les modifications obtenues au tarif britannique dans l'intérêt des produits français ont eu pour objet de diminuer les droits dont étaient frappés en

Angleterre les objets manufacturés, comprenant les *articles* dits *de Paris*, tels que bijouterie, orfévrerie, ganterie, etc., les tissus de soie, les vins et les eaux-de-vie; 157 articles français ont été affranchis de droits, et les taxes sur tous les autres produits industriels et agricoles venant de France ont été sensiblement diminuées. Le rapport s'explique ensuite de la manière suivante sur le remaniement apporté à la législation française: « Nous abordons les modi-» fications apportées au tarif français. Elles peuvent se résumer » ainsi: 1° levée des prohibitions; 2° remplacement de ces prohi-» bitions par des droits qui ne pourront excéder en aucun cas » 30 % de la valeur pendant la première période du traité, et » 25 % pendant la seconde qui commence le 1er octobre 1864; » 3° remaniement des tarifs grevant certains articles non prohi-» bés; 4° diminution des droits sur la houille et le coke; 5° réduc-» tion des droits actuels sur les fontes, les fers et les aciers ». C'est en un mot « *la levée des prohibitions* (il y en avait encore 44 dans la législation antérieure) *et leur remplacement par des tarifs modérés* ».

1257. De très-nombreux traités de commerce sont intervenus entre la France et les autres puissances, sur les bases du traité du 23 janvier 1860 avec l'Angleterre: le 1er mai 1861 avec la Belgique et la Turquie, le 2 août 1862 avec le Zollverein, le 17 janvier 1863 avec l'Italie, le 30 juin 1864 avec la Suisse, le 14 février 1865 avec la Suède et la Norwége, le 4 mars 1865 avec les villes hanséatiques, le 18 juin 1865 avec l'Espagne, le 7 juillet 1865 avec les Pays-Bas, le 11 juillet 1866 avec le Portugal, et le 11 décembre 1866 avec l'Autriche. Ce n'est que longtemps après, le 1er avril 1874, qu'il a été signé à Saint-Pétersbourg entre la France et la Russie un traité de commerce et de navigation. La grande république des États-Unis d'Amérique, devenue depuis 1860 la citadelle du protectionnisme, s'est refusée jusqu'à ce jour (1881) à entrer dans la voie des tarifs conventionnels et de la liberté commerciale.

1258. Le traité du 23 janvier 1860, en donnant le signal de tous ces traités qui abaissaient les barrières élevées sous le règne des systèmes prohibitif et protecteur, conduisait naturellement le législateur français à remanier dans plusieurs parties essentielles le régime général des douanes. De nombreuses lois, dont plusieurs d'une importance de premier ordre, furent rendues dans ce but.

La loi du 5 mai 1860 vint abolir tous les droits sur les matières

premières, notamment les laines, les cotons, les produits tinctoriaux. La loi du 23 mai 1860 vint abaisser dans une mesure considérable les taxes sur le sucre, le café, le poivre et en général sur toutes les denrées coloniales. La loi du 11 juillet 1860 vint permettre l'exportation en franchise des bois, charbons et écorces.

La loi du 3 juillet 1861, en abrogeant le *pacte colonial*, c'est-à-dire le monopole exclusif pour la France des échanges et des transports entre la France et ses possessions, a prononcé l'émancipation de nos colonies en leur restituant le droit de porter leurs produits sur d'autres marchés que celui de la métropole, de consommer d'autres produits que ceux de la métropole, et d'employer le pavillon étranger comme le pavillon national pour l'intercourse entre la métropole et les colonies, et *vice versa*, quelle que soit la marchandise transportée.

La loi du 15 mai 1861 relative aux droits de douane sur les grains, farines et autres denrées alimentaires, a supprimé l'institution surannée et déplorable de l'*échelle mobile*. Cette application aux céréales du système protecteur n'osait pas interdire, en cas de disette, de les acheter à l'étranger, mais elle établissait des droits variables sur le blé, très-élevés quand le prix du blé était bas sur le marché national, moins élevés quand il était normal, nuls quand le prix du blé était excessif dans le pays. Cette échelle mobile constituait une cause d'incertitude de plus ajoutée aux incertitudes naturelles du commerce des grains; elle était une cause de renchérissement et une cause de famine.

La loi sur la marine marchande du 19 mai 1866 vint compléter ce grand ensemble de mesures économiques, en supprimant sur certains points, en atténuant sur d'autres l'application du régime prohibitif et protecteur aux navires étrangers et les restrictions qui pesaient sur les navires français eux-mêmes. Cette loi supprimait à partir de 1869 toutes les surtaxes de pavillon, sauf pour la marine marchande des pays où les navires français seraient frappés de charges ou de droits dont les navires de ces pays mêmes seraient exempts; elle réduisait au droit insignifiant de 2 fr. par tonneau de jauge les droits de francisation des navires construits à l'étranger achetés et employés par des Français sous pavillon français; elle établissait l'égalité du droit de tonnage entre la marine étrangère et la marine française précédemment protégée par des droits différentiels. Elle supprimait la détaxe, qui, sous prétexte de compenser les distances, favorisait les marchandises venant de contrées plus éloignées. Mais elle laissait peser les surtaxes d'entre-

pôt sur les navires français eux-mêmes apportant dans nos ports des produits qui ne venaient pas en ligne directe des lieux de provenance, subissant le préjugé qui croit par là favoriser la navigation au long cours dans l'intérêt de nos forces navales. D'autre part aussi, elle continuait à réserver le cabotage, ou navigation le long des côtes, au pavillon national.

1259. Les douloureux événements accomplis en France en 1870 et 1871 ont failli réagir gravement sur la législation douanière née et la grande réforme de 1860. Les circonstances de guerre avaient amené un grand nombre de décrets transitoires rendus en vertu de l'article 34 ci-dessus rappelé de la loi de 1814. Certaines lois vinrent aussi, au point de vue fiscal, et dans un intérêt trop justifié par les charges nouvelles du Trésor, usant, du reste, d'une liberté formellement réservée par les traités de commerce, surélever les droits de douane sur les sucres [n° 1220], cafés, thés, cacaos, vanille, etc. (loi du 8 juillet 1871, *qui introduit diverses modifications dans le tarif des douanes*), sur l'importation en France des amomes et cardamomes (loi du 3 juillet 1872). Mais ces actes divers n'étaient pas de nature à porter atteinte au nouveau régime économique de la France. Il en fut bientôt autrement de trois lois, obtenues par le gouvernement, surtout la dernière, avec les plus grands efforts, et qui constituèrent les trois étapes d'une campagne protectionniste très-énergique.

1° La loi du 30 janvier 1872, *relative à la marine marchande*, loi de navigation plutôt que loi de douane, a touché par un petit côté et presque accessoirement la grande question économique dans un sens opposé à la législation existante, en abrogeant, contrairement à l'avis des chambres de commerce de Marseille et du Havre, la loi de 1866 [n° 1258] ; en établissant des surtaxes d'entrepôt, droits de quai, surtaxes de pavillon [n° 1261], droits de francisation, droits de tonnage, tous considérables, au lieu et place de ceux insignifiants de 1866 ; et, bien que faite dans l'intérêt des constructeurs de navires français, en supprimant la franchise accordée aux objets entrant dans la construction de leurs navires.

2° La loi du 2 février 1872 a autorisé le gouvernement, sur ses demandes instantes, à dénoncer les traités de commerce. Il ne faut pas croire cependant que, dans les longues discussions de tribune et dans les votes auxquels ont donné lieu ces graves questions, la majorité de l'assemblée nationale se soit, à l'exemple du

pouvoir exécutif existant de 1871 au 24 mai 1873, prononcée, sur la question de principe économique, pour le système protecteur contre le régime de liberté commerciale inauguré en 1860. Le considérant de la loi du 2 février 1872, relative aux traités de commerce, ci-dessous reproduite, dit positivement le contraire, et le président de la République de cette époque, tout en affirmant ses opinions protectionnistes, n'avait lui-même demandé, disait-il, cette loi d'autorisation que pour rendre à la France « *sa liberté d'action* », à l'effet de fixer comme elle le jugerait convenable les taxes à l'importation des marchandises étrangères. Comment la plus entraînante éloquence d'un chef d'État a-t-elle pu faire illusion sur ce point que, si les traités de commerce enlevaient à la France la liberté de ses tarifs, ils enchaînaient aussi au profit de la France la liberté des puissances étrangères; que les tarifs conventionnels donnent seuls au commerce d'un pays la sécurité dont il a besoin dans ses transactions dans les autres pays ; et que d'ailleurs, par la dénonciation des traités, si la France allait recouvrer sa liberté, l'Angleterre et la Belgique ne devaient pas manquer d'user de la leur, pour stipuler, comme elles le firent, des conditions meilleures ? L'assemblée n'en commit pas moins la lourde erreur de condamner en principe le système des droits conventionnels.

3° Enfin, la loi si grave du 26 juillet 1872, dite loi sur les *matières premières*, revint dans la fixation des tarifs aux bases antérieures à 1860. Cependant le vote de cette loi même du 26 juillet 1872, *portant fixation des tarifs spécifiques sur les matières brutes, textiles et autres*, avait été précédé et accompagné de circonstances qui protestaient, malgré ses dispositions contraires au libre échange, contre la pensée de rétablir en principe le régime protecteur. Ainsi, dans les séances du 10 au 19 janvier 1872, l'assemblée avait déjà longuement discuté la question de savoir si l'on établirait des droits de douane sur les *matières premières*, et le régime économique existant depuis 1860 avait été énergiquement défendu, chiffres en mains. Dans la séance du 19, malgré les efforts du gouvernement, l'assemblée avait même adopté, à la majorité de 367 voix contre 297, une résolution [1] qui témoignait

[1] « L'assemblée nationale, réservant le principe d'un impôt sur les matières premières, décide qu'une commission de quinze membres examinera les tarifs proposés et les questions soulevées par cet impôt, *auquel elle n'aura recours qu'en cas d'impossibilité d'aligner autrement le budget* »

de son éloignement pour le principe de l'impôt proposé. Ce vote avait même provoqué la démission du président de la République. Plus tard, au mois de juin, tous les impôts proposés pour combler les vides du budget ayant été rejetés, même le projet, émané de l'initiative parlementaire, qui établissait un impôt *sur le chiffre des affaires*, l'assemblée nationale, après de nouvelles et longues discussions dans les séances du 17 au 26 juillet 1872, avait voté, sous la pression d'une volonté absolue et de promesses décevantes, le projet du gouvernement, non pour substituer le régime protectionniste au régime libre-échangiste, mais seulement dans l'espoir d'obtenir les ressources nécessaires pour aligner le budget; espoir trompeur, car cet impôt que l'on faisait inscrire au budget de 1873 pour 93 millions, et encore pour le même chiffre au projet de budget de 1874, a été entièrement improductif.

L'assemblée nationale, considérant que, *sans revenir au régime économique antérieur à 1860*, il y a lieu, dans la situation actuelle du pays, de réviser les tarifs de douane, décrète : — Art. 1. Le gouvernement est autorisé à dénoncer en temps utile les traités de commerce faits avec l'Angleterre et la Belgique. — Art. 2. Les tarifs conventionnels resteront en vigueur jusqu'au vote des tarifs nouveaux par l'assemblée nationale (L. 2 février 1872).

1260. Tout cet échafaudage si péniblement élevé, dans une pensée hostile au régime économique de 1860, ne tarda pas à rencontrer les mécomptes annoncés et faciles à prévoir.

Le gouvernement protectionniste s'était hâté, en vertu du pouvoir qu'il avait sollicité de l'assemblée, de dénoncer les traités de commerce du 23 janvier 1860 avec l'Angleterre, et du 1er mai 1861 avec la Belgique. Mais il fallait pour l'application des droits de douane à l'importation des matières premières, établis par la loi du 26 juillet 1872, obtenir le consentement des autres puissances dont les traités n'étaient pas arrivés à leur terme et ne pouvaient être dénoncés. Toutes refusèrent, et notamment l'Autriche, dont le traité, conclu le 11 décembre 1866, présentait la date d'expiration la plus reculée et n'arrivait à échéance que le 31 décembre 1876; et jusque-là, comme on l'avait sans cesse rappelé, l'Angleterre et la Belgique pouvaient réclamer le traitement de la nation la plus favorisée. Le gouvernement néanmoins négocia avec ces deux puissances de nouveaux traités, qu'il réussit à conclure le 5 novembre 1872 avec l'Angleterre, et le 5 février 1873 avec la Belgique. Présentés à l'assemblée nationale, ces traités, qui avaient été conclus sous l'influence de la loi du 26 juillet 1872 sur les matières premières, produisirent, d'après le rapport de la commission,

« une émotion universelle dans le monde commercial et indus-
» triel de la France. Les chambres de commerce, consultées par
» la commission de l'assemblée, répondirent toutes en demandant
» que l'assemblée rejetât les traités soumis à la ratification et re-
» vînt au régime établi en 1860 ». La commission de l'assemblée était également unanime [1] pour proposer le rejet de ces traités qui faisaient à la France une situation moins favorable que les conventions si décriées de 1860 et 1861. Aussi, reconnaissant l'impossibilité de faire accepter ces traités, le gouvernement lui-même s'était-il prêté au vote de la loi du 14 mars 1873, ainsi conçue : « Les anciens tarifs conventionnels devront demeurer en vigueur
» jusqu'à l'application des tarifs nouveaux votés ou à voter par
» l'assemblée ».

D'autre part, si la loi du 30 janvier 1872, qui, en abrogeant celle du 19 mai 1866, avait rétabli les surtaxes de pavillon sur les marchandises par navires étrangers, n'a rapporté au Trésor que 50,000 fr., elle a valu à la France, comme il fallait s'y attendre,
« de la part des États-Unis, des représailles qui gênent aujourd'hui
» nos relations commerciales avec ce pays, et, de la part de l'An-
» gleterre, des réclamations énergiques [2] ».

Enfin l'impôt des matières premières, que l'assemblée n'avait voté que pour équilibrer le budget, que l'on avait dit, malgré toutes les prédictions contraires, devoir donner immédiatement 93 millions, et que le président de la République et le ministre des finances faisaient encore figurer pour ce chiffre dans le projet de

[1] « Votre commission a été unanime, porte le rapport de M. Feray, pour partager l'avis des chambres de commerce. Elle a reconnu : — que les droits compensateurs, tels qu'ils résultaient du travail de la commission mixte, étaient loin, pour des industries françaises très-importantes, de donner la stricte compensation des droits sur les matières premières, compensation indispensable et qui avait été assurée autant que possible par la loi du 26 juillet 1872 ; — que l'Angleterre avait fait admettre, relativement à l'exportation de ses houilles et à l'importation des vins français en Angleterre, des clauses plus favorables pour elle que celles du traité de 1860 ; — que la Belgique avait obtenu dans le traité nouveau l'introduction de stipulations toutes à son profit et sans compensation pour la France. »

[2] Le rapport de M. le duc Decazes, qui a provoqué la loi d'abrogation du 28 juillet 1873, ajoute : « Ces réclamations se sont traduites en une déclaration que nous trouvons dans une dépêche adressée par lord Granville, dès le 24 février 1872, et que nous avons le devoir de vous faire connaître : « Cette loi, di-
» sait le chef du Foreing-Office, est non-seulement entièrement protectionniste,
» mais, dans ses effets, elle est calculée pour agir spécialement contre la marine
» de la Grande-Bretagne. »

budget de l'exercice 1874 déposé par eux dans la séance de l'assemblée du 17 mars 1873, cet impôt se trouvait donner un peu moins d'un million !

L'échec de la campagne protectionniste entreprise était devenu évident au milieu de l'année 1873. On vit alors cette assemblée, si divisée sur les questions politiques, voter à l'unanimité, après avis unanime du conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie [n° 803] : — 1° une loi du 25 juillet 1873, ainsi conçue : « La loi du 26 juillet 1872, portant établissement de droits de » douane à l'importation de produits désignés dans ladite loi, est » et demeure abrogée » ; — 2° deux lois du 29 juillet 1873, ratifiant de nouveaux traités de commerce et de navigation, signés à Versailles le 23, l'un avec l'Angleterre, l'autre avec la Belgique, remettent en vigueur, entre ces pays et la France, les traités de 1860 et de 1861 jusqu'au 30 juin 1877 ; — 3° une loi du 28 juillet 1873, qui abroge formellement les articles 1 et 2 de la loi du 30 janvier 1872, relatifs à la surtaxe de pavillon.

1261. En 1877, les traités de commerce conclus par la France venaient à échéance, et il semblait, après l'insuccès du parti de la protection, démontré par les faits qui précèdent, que le renouvellement des traités de commerce dans le sens de la liberté commerciale ne dût plus souffrir de difficulté. Un rapport du ministre de l'agriculture et du commerce inséré au *Journal officiel* du 10 février 1876 constatait que les chambres de commerce et les chambres consultatives d'agriculture et des arts et métiers s'étaient prononcées en grande majorité pour les solutions suivantes : « Re» nouvellement des traités de commerce; maintien, sauf certaines » modifications de détail, des tarifs conventionnels actuellement » en vigueur; enfin, dans la mesure praticable, substitution des » droits spécifiques aux droits *ad valorem* ». Le ministre, après avoir constaté que les représentants du commerce demandaient « le » maintien de l'état de choses actuel », et que cet état de choses avait eu pour conséquence une augmentation de 50 % en quatorze ans du commerce de la France, ajoutait : « En face des résul» tats obtenus par le commerce français et des vœux formulés par » ses représentants, la ligne de conduite du gouvernement est » tracée. Nous devons préparer de nouveaux traités et de nouveaux » tarifs, en leur donnant pour base les traités actuels et nos tarifs » conventionnels. »

En traitant du tarif général des douanes, nous avons vu [n° 1255]

comment cette promesse fut effectivement tenue le 9 février 1877 et ce qui suivit ensuite, grâce à une nouvelle levée de boucliers des protectionnistes après le 16 mai 1877. Non contents d'avoir obtenu, le 21 janvier 1878, un nouveau projet de tarif général majoré de 24 %, ils cherchèrent à obtenir l'application pure et simple du tarif général aggravé, en rendant impossible la conclusion ou le renouvellement des traités de commerce. C'était encore proscrire ces tarifs conventionnels, dont nous poursuivons l'étude dans ces pages [n°s 1256 à 1262], et revenir à l'idée fausse et déjà critiquée [n° 1259 2°], soutenue par M. Thiers en 1871, que « les traités » sont des chaînes dont les nations sont impatientes de se dé- » gager ». Dans ce but, les protectionnistes formèrent une association dite « pour la défense de l'industrie nationale »; il y fut répondu par la formation, au mois de mai 1878, d'une nouvelle ligue libre-échangiste, sous le titre net et précis d' « *Association pour la » défense de la liberté commerciale et industrielle et pour le main- » tien et le développement des traités de commerce* », dont l'auteur s'honore d'avoir été l'un des premiers adhérents. Nous ne pouvons dire ici ce qu'elle fit dans l'intérêt de la cause libérale qui l'avait fait naître [1] et qu'elle défendit sur tous les points du territoire et dans les enquêtes qui ont précédé les votes de la Chambre des députés en 1880 sur le tarif général [n° 1255 *in fine*].

Malheureusement les traités de commerce subsistants furent dénoncés, et ils n'ont été renouvelés qu'à titre provisoire et parce que l'absence de tarifs conventionnels créait des embarras inextricables et des impossibilités. Mais le ministre libre-échangiste chargé du département de l'agriculture et du commerce a pu dire au Sénat dans sa séance du 15 juin 1880 : « Depuis 1871, nous » sommes dans une situation absolument mal assise; nous vivons » de prorogations en prorogations, d'une année à une année, de » six mois en six mois ». C'est une loi du 4 août 1879 qui a autorisé le gouvernement à proroger les traités et conventions de commerce actuellement existants, et son article 2 dispose que « la

[1] Après sa première année d'existence, l'association libre-échangiste a tenu à Paris sa première assemblée générale le 26 mai 1879, dans laquelle nous avons pu participer au vote unanime de la résolution suivante : « L'assemblée » générale décide que les efforts de l'association doivent continuer à travailler à » prévenir le relèvement des droits portés au tarif conventionnel actuellement » en vigueur, et à obtenir dans le plus bref délai possible le renouvellement » des traités de commerce, seule garantie de la stabilité indispensable au déve- » loppement des affaires industrielles et commerciales ».

» durée de cette prorogation ne pourra excéder six mois, à partir » de la promulgation du nouveau tarif général des douanes ».

Au début de la discussion du tarif général des douanes au sein de la Chambre des députés, dans la séance du 23 février 1880, un député protectionniste avait hautement exprimé le désir du parti d'annihiler les tarifs conventionnels, en présentant un amendement qui fut et devait être rejeté, et qui était ainsi conçu : « Aucun » traité ou convention ne pourra abaisser les droits au-dessous du » tarif général visé par les articles 1 et 4 de la présente loi ». C'était dire que le tarif général prendrait la place de tous les tarifs conventionnels, aucune nation étrangère ne pouvant consentir à traiter dans le but d'en augmenter les chiffres. C'était livrer volontairement notre situation économique aux variations législatives des tarifs généraux à l'extérieur et à l'intérieur ; c'était aussi violer l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [n° 37], en supprimant le droit du pouvoir exécutif de négocier les traités de commerce. Aussi certains représentants du même parti au sein du Sénat se sont-ils mépris sur l'étendue des droits du gouvernement, dans la séance du 16 juin 1880, à l'occasion d'un fait important et d'une correction constitutionnelle absolue.

Ce fait de grande importance et de bon augure pour la liberté commerciale, qui termine cette sommaire histoire de nos tarifs conventionnels, consiste en pourparlers diplomatiques, en vue du renouvellement des traités de 1860, intervenus en juin 1880 entre l'ambassadeur de France et le ministre des affaires étrangères du cabinet britannique. Ces pourparlers, ainsi que l'a expliqué au Sénat [1] le président du conseil, ministre des affaires étrangères,

[1] Voici le passage capital de ce discours prononcé à la séance du Sénat du 16 juin 1880 (*Journal officiel* du 15, page 6535). — « J'ai reçu, le 8 juin, de l'honorable M. Léon Say, le télégramme suivant qui renferme *in extenso* les deux lettres dont je viens de parler. Voici, me dit notre ambassadeur, le texte des lettres échangées au sujet des préliminaires du traité de commerce : — *Lettre de M. Léon Say à lord Grandville.* « Le gouvernement de la Républi- » que française est disposé à ouvrir avec le gouvernement de la Reine, aussi- » tôt que le moment paraîtra opportun, et sur les bases suivantes, des négo- » ciations pour arriver au renouvellement des traités de 1860 : 1° recherche » d'une classe de vins payant à l'entrée en Angleterre un droit réduit; 2° main- » tien sous le régime du tarif général à l'entrée en France, des bestiaux et des » matières agricoles, qui, par conséquent, ne devraient pas figurer dans le » traité ; 3° recherche des moyens de faire disparaître les fraudes de douane; » 4° amélioration du *statu quo* dans le sens du développement des relations » commerciales. Ces bases sont assez générales pour réserver toute liberté de

laissent à chacune des deux puissances son entière liberté d'action; mais ils n'en ont pas moins une haute gravité, puisque les deux gouvernements affirment solennellement leur volonté de renouveler le traité de commerce, et condamnent ainsi la doctrine des libre-échangistes anglais absolus et des protectionnistes français, suivant laquelle il ne faut pas de traités.

Ils sont de nature à faire espérer que la liberté commerciale étroitement liée au renouvellement des tarifs conventionnels, et sur le drapeau de laquelle est toujours écrite la noble devise de Frédéric Bastiat : « on ne doit payer d'impôts qu'à l'État », ne tardera pas à triompher des obstacles intéressés qu'elle rencontre. Le droit et le devoir du gouvernement seraient même de négocier et de soumettre aux Chambres de nouveaux traités avant les élections législatives de 1881 si le tarif général n'est pas voté.

» discussion aux deux gouvernements sur la classification des produits et sur » la fixation des droits. L'accroissement des relations commerciales, par un » échange international de plus en plus étendu des principaux produits des » industries des deux pays, ne peut manquer de resserrer les liens d'amitié » qui unissent si étroitement les deux peuples, et je suis heureux de penser » qu'on atteindra ce résultat par le renouvellement, sur les bases ci-dessus » indiquées, des traités de 1860. » — Voici la réponse de lord Granville à l'honorable M. Léon Say : « J'ai l'honneur d'accuser réception à Votre Excellence » de sa lettre de ce jour, indiquant les bases sur lesquelles le gouvernement » français est prêt à ouvrir des négociations pour le renouvellement des traités » de commerce existant actuellement entre les deux nations, aussitôt qu'une » opportunité favorable se présentera. J'ai l'honneur de faire savoir à Votre » Excellence que le gouvernement de Sa Majesté est très-heureux d'accepter la » proposition que vous avez eu pour instruction de faire, et qu'il considère que » les points énumérés dans votre lettre présentent une base de négociations satis- » faisante. Je crois cependant, en ce qui concerne le quatrième point, devoir » informer Votre Excellence qu'une amélioration du *statu quo* destinée à déve- » lopper les relations commerciales entre les deux pays ne peut que signifier, » dans l'opinion du gouvernement anglais, une réduction de droits sur les » principaux produits de l'industrie anglaise, sans qu'il en résulte nécessaire- » ment une réduction générale sur tous ces produits. Le gouvernement de » Sa Majesté est d'accord avec Votre Excellence pour reconnaître qu'il y a d'au- » tres points qui pourront être traités en détail, quand les négociations offi- » cielles commenceront. » — Cette lettre de l'honorable lord Granville n'a pas eu de réponse de l'ambassadeur français. Chacun des deux États se trouve donc engagé strictement par la lettre qui a été écrite par son représentant. Le gouvernement français est engagé par la teneur exacte de la lettre écrite par l'honorable M. Léon Say, et le gouvernement anglais est engagé par la lettre de l'honorable lord Granville. Nous ne sommes point engagés par la lettre de lord Granville, et lord Granville n'est point engagé au delà de sa réponse..... »

1262. Trois industries fournissent les forces de l'opposition protectionniste : le coton, qui emploie 120,000 ouvriers et produit 500 millions de marchandises, dont 70 millions destinés à l'exportation; le lin, qui emploie 87,000 ouvriers pour une production de 350 millions de francs; et la métallurgie, qui emploie 120,000 ouvriers et dont la production annuelle est de 400 millions. Ces trois industries protectionnistes n'alimentent donc que 327,000 ouvriers et ne produisent que 1,250 millions d'objets fabriqués, dont 160 millions à peine sont destinés à l'exportation.

Les industries pour lesquelles le libre échange est une condition d'existence se comptent au contraire par milliers, nourrissent des millions de travailleurs, et produisent des milliards : tels sont, dans l'industrie agricole, la viticulture; dans l'industrie manufacturière, la soierie (250,000 ouvriers; production 600 millions, dont 300 millions exportés); le lainage (300,000 ouvriers; production 1,200 millions, dont 400 millions exportés); la confection (1,200,000 ouvriers; 1,400 millions de produits, dont 100 millions pour l'exportation); l'article de Paris (300,000 ouvriers; 1 milliard de produits, dont moitié pour l'exportation). Ainsi ces quatre industries seulement assurent des salaires à 2 millions et demi de travailleurs et fournissent à la consommation 4 milliards 200 millions de produits, sur lesquels 1 milliard 300 millions pour l'exportation.

Tous ces chiffres attestent l'immense activité industrielle et commerciale de la France; ils attestent aussi la bienfaisante influence de la transformation des moyens de transport et de la liberté, même mitigée, des échanges. En 1827, lors de la première publication régulière des relevés commerciaux, le commerce de la France avec l'étranger ne dépassait pas 921 millions; en 1879 il s'est élevé à 7 milliards 757 millions. En 1827 l'exportation totale des produits agricoles et manufacturés n'était que de 507 millions; en 1879 les seuls articles manufacturés figurent à l'exportation pour 1 milliard 735 millions, tandis que la France n'importe que pour 420 millions des mêmes articles.

Avant 1860 la moyenne annuelle de nos opérations commerciales ne dépassait jamais 2 milliards, tandis que, dans les dix-neuf années écoulées depuis les traités de commerce, elle n'a jamais été inférieure à 5 milliards 300 millions et s'élève, comme nous venons de le dire, en 1879 à 7 milliards 757 millions.

Sur ce chiffre de plus de 7 milliards et demi qu'atteignent nos transactions internationales, les pays qui ont signé des conventions

avec la France figurent pour un total de 4 milliards 400 millions. De 1860 à 1880 [1], le commerce de la France avec l'Angleterre s'est élevé de 30 millions par an, tandis que dans la période antérieure, sous le régime protecteur, la plus-value ne dépassait pas 3 millions par an; de 1860 à 1880, elle s'est élevée à 200 °/₀ avec l'Allemagne; à 140 °/₀ avec la Belgique; à 100 °/₀ avec l'Italie, la Suisse, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Espagne et le Portugal. Pour les États-Unis protectionnistes et qui n'ont pas de traité avec la France, la progression de nos rapports commerciaux, dans la même période de 1860 à 1880, est inférieure à 40 °/₀.

C'est enfin la liberté commerciale qui a permis à la France de supporter des charges inouïes [nº 1073] et de réparer par le travail les désastres de la patrie avec cette extraordinaire rapidité qui a étonné le monde.

1263. Nous avons dit, au début de cette étude sur la législation douanière [nº 1250], que les droits de douane pouvaient être établis à l'importation, à l'exportation, ou au transit des marchandises, mais que les premiers seuls, appliqués à un petit nombre de produits exotiques n'occupant qu'une place secondaire dans l'alimentation du pays, devaient trouver place dans le système financier de la France. L'expérience a démontré que les droits à l'exportation ne sont justifiables que lorsqu'un pays possède seul la production d'un article naturel d'un usage universel, comme le guano du Pérou; que les droits de transit enlèvent à un pays le transport sur son territoire des produits étrangers et le précieux avantage des courants commerciaux; et que la taxe de *statistique commerciale* établie à l'entrée et à la sortie par la loi du 22 janvier 1872 (art. 3), bien que fixée à 10 centimes et produisant 6 millions, est très-nuisible à l'exportation des petits articles, gêne ou détourne le transit. Une décision du ministre des finances du 10 avril 1872, mise à exécution par une circulaire [2] du directeur général des

[1] *Tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères en 1879,* et *Tableau décennal du commerce de la France de 1866 à 1877.*

[2] « Aux termes de la loi du 22 janvier 1872, un droit de statistique de 10 centimes est dû sur tout colis entrant en France ou en sortant. On a été ainsi autorisé à soumettre à ce droit les bagages des voyageurs. Mais cette perception a peu d'importance, et elle provoque des difficultés et des retards pour les communications par les voies rapides. Déjà, par ce motif, les colis que les voyageurs portent à la main ont été exemptés du droit de statistique. Le ministre a

douanes, a cherché à apporter à l'application de cette taxe de statistique commerciale quelques tempéraments.

La loi n'a pas entendu, bien que ce droit de statistique soit également perçu par l'administration des douanes, en faire un véritable droit de douane, pas plus que des droits de quai, droits de tonnage et taxe d'entrepôts établis par la loi du 30 janvier 1872 [n° 1259]. La plupart de ces droits, établis sous prétexte de protéger la marine marchande d'un pays, n'en produisent pas moins tous les effets nuisibles et sans équité des droits protecteurs les plus caractérisés, et les principes de la liberté commerciale les condamnent. Le droit de tonnage est payé pour tout navire, même français, qui séjourne dans les eaux françaises ; en 1873, l'on a adopté la méthode de jaugeage anglaise. La surtaxe de pavillon était un droit supplémentaire qui frappait les marchandises importées par un navire étranger. Elle n'existe plus aujourd'hui. La surtaxe d'entrepôt, destinée à empêcher qu'on n'élude la loi sur la surtaxe de pavillon, est un droit qui frappe toute marchandise importée en France après avoir fait escale ou entrepôt dans un port d'Europe. La Chambre des députés a adopté dans sa séance du 10 juillet 1880 un nouveau projet de loi sur la marine marchande qui renouvellerait, en les aggravant à certains égards, les erreurs de la loi éphémère du 30 janvier 1872 [n°s 1259 et 1260], et briserait encore avec les données de la loi libérale du 19 mai 1866 [n° 1258]. Ce projet de loi de 1880 donne des primes à la construction des navires et des primes à l'armement maritime, pouvant former par année un don gratuit et forcé de dix millions des contribuables aux marins et armateurs ; le but est de protéger la marine française ; mais ce serait le moyen d'encourager le mal dont elle souffre, la routine, de donner une prime aux naufrages en donnant les moyens de conserver les navires à voile, au lieu de les transformer en navires à vapeur, et de créer des obstacles à la conclusion de nos traités avec l'Angleterre [n°s 1259 et 1261].

décidé, sur ma proposition, le 10 de ce mois, que l'immunité serait étendue à tous les colis de bagages qui accompagnent les voyageurs ou les émigrants. Le ministre a également décidé, à la même date, que les expéditions de marchandises par transit direct, bien qu'elles donnent lieu successivement à une importation et à une exportation, seraient considérées comme constituant une seule opération, et qu'à leur égard le droit de statistique ne serait exigé qu'au bureau d'entrée. J'invite les directeurs à donner des ordres dans le sens de ces dispositions. *Le conseiller d'État, directeur général.* Signé : AMÉ. »

1261. Le produit des douanes en France, pour chacune des cinq années écoulées de 1875 à 1879, s'est élevé aux chiffres suivants : 1875, 166,814,000 fr. ; 1876, 185,190,000 fr. ; 1877, 181,172,000 fr. ; 1878, 201,478,000 fr. ; 1879, 220,287,000 fr. Ces chiffres accusent le développement de la richesse publique [n° 1124] grâce à la liberté commerciale; ils prouvent en même temps qu'elle profite au Trésor public, puisque le produit des douanes augmente en France avec des tarifs modérés, tandis qu'il diminue aux États-Unis avec des tarifs exorbitants. C'est à tort que l'on a souvent fait observer que les douanes britanniques, bien que leur rendement ait baissé depuis vingt-cinq ans, produisent encore 500 millions de francs, c'est-à-dire beaucoup plus du double de la douane française. L'Angleterre n'a pas de droits protecteurs, et ce chiffre s'explique uniquement par ces circonstances que les douanes anglaises atteignent le thé, peu consommé en France, et l'alcool, les tabacs et les vins que produit notre sol, et qui forment en France des contributions indirectes perçues à l'intérieur du pays.

Le tableau général du commerce de la France avec ses colonies et les puissances étrangères, publié chaque année par la direction générale des douanes, et le tableau décennal publié par elle tous les dix ans [nos 1262 *en note*], sont soumis, dans leur laborieuse rédaction, à des divisions admises depuis 1820.

Ces tableaux distinguent, à l'importation et à l'exportation, le *commerce général* et le *commerce spécial*. A l'importation, le commerce général se compose de toutes les marchandises qui arrivent de l'étranger, de nos colonies et de la grande pêche, par terre ou par mer, tant pour la consommation que pour l'entrepôt, le transit, la réexportation ou les admissions temporaires [n° 1266]. Le commerce spécial comprend les marchandises qui sont laissées à la disposition des importateurs, c'est-à-dire la totalité des marchandises exemptes de droits, et, quand il s'agit de marchandises tarifées, les quantités qui ont été soumises aux droits. A l'exportation, le commerce général se compose de toutes les marchandises françaises ou étrangères qui sortent de France. Le commerce spécial comprend la totalité des marchandises nationales exportées et les marchandises étrangères qui sont renvoyées à l'étranger après avoir été admises en franchise ou nationalisées par le paiement des droits d'entrée.

Les marchandises sont classées dans les états de commerce d'après leur nature ou leur analogie, et selon la méthode adoptée

par le tarif général des douanes. Elles sont divisées en vingt-sept chapitres, répartis dans quatre grandes sections, savoir :

MATIÈRES ANIMALES.	MATIÈRES VÉGÉTALES.	MATIÈRES MINÉRALES.	FABRICATIONS.
Animaux vivants. Produits et dépouilles d'animaux. Pêches. Substances propres à la médecine et à la parfumerie. Matières dures à tailler.	Farineux alimentaires. Fruits et graines. Denrées coloniales de consommation. Sucs végétaux. Espèces médicinales. Bois communs. Bois exotiques. Fruits, tiges et filaments à ouvrer. Teintures et tanins. Produits et déchets divers.	Pierres, terres et combustibles minéraux. Métaux.	Produits chimiques. Teintures préparées. Couleurs. Compositions diverses. Boissons. Vitrifications. Fils. Tissus. Papier et ses applications. Ouvrages en matières diverses.

A un autre point de vue, les marchandises sont groupées, dans les résumés généraux, en raison de leur espèce ou de leur emploi. On distingue : à l'importation, 1° *les matières nécessaires à l'industrie*, 2° *les objets de consommation naturels*, 3° *les objets de consommation fabriqués*; à l'exportation, 1° *les produits naturels*, 2° *les objets manufacturés*. Pour faciliter les rapprochements, on a placé dans les états de développement, en regard de chaque espèce de marchandise, un signe particulier qui indique à laquelle de ces subdivisions elle appartient; ce signe est rappelé ci-après : Importations : *matières nécessaires à l'industrie* *; *objets de consommation naturels* +; *objets de consommation fabriqués* °; Exportations : *produits naturels* *; *objets manufacturés* +.

1265. Les droits de douane sont de deux sortes : 1° Les *droits ad valorem* sont établis sur la valeur des marchandises estimées par la déclaration des parties, avec faculté pour l'administration, afin de prévenir les déclarations frauduleuses, d'exercer le *droit de préemption*; ce droit consiste à prendre la marchandise au prix indiqué, augmenté de cinq pour cent, pour la vendre au compte de l'État (L. 4 floréal an IV; L. 2 juillet 1836). D'après la législation actuelle, ainsi que cela résulte des traités de commerce avec l'Angleterre, c'est le plus petit nombre de marchandises étrangères qui sont taxées *ad valorem*; on les a évaluées au trentième ou au vingt-cinquième; c'est environ 100 millions sur une importation générale de 3 milliards. Ainsi on avait déjà tenu compte, en restrei-

gnant leur application, de l'inconvénient propre aux droits *ad valorem*, de donner lieu à des atténuations de valeur et à des fraudes. Aussi le projet de tarif général voté en 1880 par la Chambre des députés [nos 1255 et 1261 *en note*] transforme tous les droits à la valeur en droits spécifiques [1]. — 2° Les *droits spécifiques* sont établis suivant l'espèce des marchandises, taxées au poids, sur des quantités de cent kilogrammes, sans distinction de valeur vénale; cette seconde sorte de droits est déjà la plus nombreuse, et vont-ils être généralisés; elle ne donne pas lieu, en effet, aux difficultés d'application et aux atténuations de valeur; mais aussi cette taxation des marchandises au poids a l'inconvénient de ne pas suivre les changements qui se produisent dans la valeur de la marchandise [2]. Il faut signaler 3° le droit que les animaux paient *par tête*, suivant l'espèce à laquelle ils appartiennent, quels que

[1-2] Voici les intéressantes et judicieuses explications données sur ce grave sujet des avantages et des inconvénients des droits à la valeur et des droits spécifiques, par l'exposé des motifs du projet de loi sur le nouveau tarif général des douanes déposé en 1877 et 1878 et voté par la Chambre des députés en 1880. « Les taxes *ad valorem* sont, il faut bien le reconnaître, fort séduisantes; elles suivent toutes les fluctuations de prix de la marchandise et atteignent, par conséquent, le produit suivant sa valeur. Mais là, comme en bien des circonstances, la pratique ne répond pas entièrement à la théorie, et c'est précisément parce que les valeurs sont instables, non-seulement par suite des différences de qualité, mais encore par le rôle que la mode joue dans le vêtement et l'ameublement, que les droits *ad valorem* font surgir dans l'application des difficultés sans cesse renaissantes. La fraude profite de ces difficultés, et les déclarations de la valeur de tel ou tel objet présenté à l'importation sont abaissées dans une proportion plus ou moins considérable au détriment du commerce honnête qui est sincère dans ses déclarations, de l'industrie qui ne trouve plus la protection que les traités ont voulu lui attribuer, et enfin du Trésor public qui perd une partie des recettes sur lesquelles il devait légitimement compter. De plus, les perceptions à la valeur provoquent des contestations, des vérifications, des manutentions en douane qui emploient beaucoup de temps et conduisent à des expertises souvent très-laborieuses, alors que les perceptions spécifiques n'exigent qu'une simple pesée. Ces diverses considérations nous ont déterminés à remplacer, dans le nouveau tarif, les droits *ad valorem* par des droits spécifiques qui, à leur tour, présentent des inconvénients dont nous ne nous sommes pas dissimulé la gravité. Ces droits ne pouvant reposer que sur des moyennes ont, en effet, un inconvénient sérieux, celui de grever la marchandise commune et de dégrever la marchandise fine plus spécialement destinée aux classes aisées de la société. Mais, en retour, ils ont l'avantage de donner à l'industrie toute la protection promise, et au Trésor la totalité des recettes qui lui sont dues. De plus, les droits spécifiques, quand ils sont convenablement établis, facilitent les opérations du commerce, qui sait, à l'avance, ce qu'il devra payer et peut combiner sûrement ses opérations. Ce sont sans doute ces considérations qui ont fait préférer les taxes spécifiques dans toutes les législations

soient leur poids et leur prix ; tarification défectueuse, puisqu'une bête mauvaise paie autant qu'une bonne. On peut se rendre compte de la divergence des systèmes, quand on songe qu'en 1820 les taxes étaient à l'importation de 50 fr. par bœuf, 25 fr. par vache et 5 fr. par mouton, et que le décret du 14 septembre 1853 a réduit ces droits à 3 fr. par bœuf, 1 fr. par vache, 25 c. par mouton, sans porter la moindre atteinte à l'élève du bétail, qui n'a jamais été plus prospère en France qu'après cette époque. La Chambre des députés a inscrit en avril 1880 au nouveau tarif général des douanes 6 fr. par bœuf, 4 fr. par vache, 2 fr. par veau, 1 fr. 50 par bélier, brebis, mouton et porc, 50 c. par agneau, et 20 c. par chèvre, bouc et chevreau ; mais la commission du Sénat veut porter ces chiffres à 30 fr. par bœuf, 3 fr. par mouton, 1 fr. par agneau, 50 c. par bouc, chèvre et chevreau.

1266. Les divers droits de douane dont nous venons de parler sont dus en principe pour toute marchandise introduite sur le sol français, à moins qu'elle ne puisse bénéficier de l'une des exceptions suivantes :

1° Les marchandises qui touchent ou traversent le territoire sans y être livrées à la consommation, bénéficient de l'établissement des ports francs, des entrepôts, et du transit. — On appelle port franc celui où le rayon de la douane est reculé de manière à n'y pas comprendre la ville ; les marchandises débarquées des navires entrent sans payer de droits et sortent de même par mer. — Les entrepôts sont des bâtiments placés sous la garde de la douane, où les marchandises peuvent être déposées et réexportées sans payer de droits : on distingue l'entrepôt réel et l'entrepôt fictif, ce dernier étant le magasin d'un commerçant auquel on étend, moyennant certaines conditions, les priviléges de l'entrepôt réel. Les marchandises importées peuvent, comme pour les droits d'entrée auxquels les boissons sont sujettes [n° 1210], être admises à l'entrepôt pendant trois ans, afin de retarder le paiement des droits de douane jusqu'à ce qu'elles rentrent dans la consommation. — Les marchandises qui passent en transit empruntent seulement le

douanières autres que le tarif conventionnel : en Allemagne, en Autriche et même en Angleterre, partout les taxes de douanes sont perçues au poids. Vous aurez à examiner, messieurs, si le choix que nous avons fait entre deux systèmes, qui ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients, répond aux légitimes besoins de l'industrie, du commerce et du Trésor public, et par conséquent s'il y a lieu de le maintenir ou de le modifier. »

territoire pour se rendre à l'étranger; elles peuvent le faire soit sans rien payer, dans des vagons plombés par la douane, soit en payant à l'entrée les droits que l'on rembourse à la sortie, au moyen d'un acquit-à-caution.

2° Les matières premières importées en France pour y être manufacturées et réexportées peuvent être admises à bénéficier de l'admission temporaire et du drawback; ce sont les deux procédés employés pour empêcher le fabricant national qui exporte, de supporter les droits sur les matières premières qui ont servi à manufacturer les articles exportés. L'*admission temporaire* consiste à laisser entrer en franchise de droits et sous un acquit-à-caution les matières brutes, à leur accorder le temps nécessaire pour recevoir une manutention quelconque, et à les laisser ressortir indemnes des charges fiscales affectées à ces matières. Cette opération peut, dans certains cas, être réalisée sans trop de difficultés ni d'inconvénients, lorsqu'il est possible de reproduire l'objet identique sur lequel porte l'opération. Le *drawback* est la restitution des droits acquittés par les matières venues de l'étranger, sur la présentation d'un produit destiné à l'exportation; on l'appelle aussi prime à l'exportation. Il ne doit être que la représentation exacte du droit perçu à l'état brut sur la matière réexportée à l'état ouvré; tels étaient jadis les sucres raffinés [nos 1219 à 1223] et aujourd'hui les cotons filés. Dans le système du drawback, l'administration perçoit d'abord les droits et les restitue ensuite, tandis que dans le système de l'admission temporaire l'administration ne perçoit rien.

1267. Pour assurer l'exécution des droits de douane, on a créé le *rayon frontière* ou rayon des douanes, dans lequel aucune marchandise portée au tarif ne peut être transportée, dans quelque sens que ce soit, sans un acte d'expédition de la régie, qui porte les noms de congé, passavant et acquit-à-caution, suivant les distinctions établies en matière de contributions indirectes [nos 1207 et 1266], avec faculté d'entrepôt réel ou fictif et de transit suivant les règles qui s'y trouvent également tracées. Le commerce et l'industrie sont soumis, dans le rayon frontière, à un régime particulier composé de formalités destinées à prévenir et constater la contrebande.

Ce rayon se divise : en rayon frontière de terre, embrassant l'espace compris entre la ligne séparative de la France et de l'étranger et une ligne parallèle tracée dans l'intérieur à la distance de deux

myriamètres (quatre lieues); et rayon frontière de mer, s'étendant sur les côtes, et à quatre lieues au delà des côtes; cet espace est surveillé par les chaloupes des préposés de la douane, autorisés à se présenter à bord de tous les bâtiments qui y pénètrent, et à leur demander copie de leur manifeste ou état général de leur cargaison.

Pour exercer sa surveillance dans le rayon frontière, l'administration des douanes, qui forme une direction générale, avec des directeurs dans chaque département frontière, de terre ou de mer [nº 1194], procède par un nombreux personnel du service actif, organisé en armée, et qui ne s'élève pas à moins de trente mille hommes. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1872 [nº 589] et de l'article 8 de la loi du 24 juillet 1873 [nº 627], le personnel du service actif des douanes entre dans la composition du service militaire du pays; un décret du 2 avril 1875, abrogeant des ordonnances royales de 1831 et 1832, a pourvu à la réorganisation militaire des douaniers.

1268. En règle générale, les droits sont payés à la frontière, au bureau de la douane; dans des cas particuliers, on admet le redevable à souscrire des billets; le destinataire peut se libérer en faisant l'abandon par écrit de la marchandise (L. 6-22 août 1791, tit. I, art. 4). Les receveurs des douanes décernent des contraintes pour le paiement des droits (*id.* titre XIII, art. 31, 32, 33); elles sont visées par le juge de paix. Ce magistrat connaît de l'opposition que peut y former le redevable; il est compétent pour connaître de toute difficulté contentieuse sur l'application des tarifs, et, d'une manière générale, de toutes les contestations en matière de douane, quelle que soit leur importance pécuniaire (L. 14 fructidor an III, art. 10). Il statue en dernier ressort jusqu'à 100 fr., et, sauf appel devant le tribunal civil, au-dessus de cette somme. Les contraventions ou contrebande sont jugées par les tribunaux de police correctionnelle (L. 28 avril 1816, art. 36 et 53), sauf le droit de transaction de l'administration.

1269. Une loi du 2 juin 1875, déjà mentionnée [nº 1195], a augmenté les mesures de surveillance et de répression en matière de douanes dans les dispositions suivantes.

Les articles 41, 42, 43, 52 et 53 du titre V de la loi du 28 avril 1816, section des douanes, et 37, titre VI, de la loi du 21 avril 1818, seront appliqués en cas d'importation sans déclaration par les bureaux de terre ou de mer, de marchandises prohibées et de celles qui sont taxées à vingt francs (20 fr.) et plus les cent kilogrammes (100 kilogr.) ou soumises à des taxes de consommation inté-

rieure (Loi du 2 juin 1875, *ayant pour objet : 1° des mesures de surveillance et de répression ; 2° l'établissement de décimes additionnels à divers droits de douane, de contributions indirectes et de timbre*, art. 1.) — Tout versement frauduleux, toute tentative de versement frauduleux des mêmes marchandises, effectués soit dans l'enceinte des ports, soit sur les côtes, seront poursuivis et punis conformément aux articles 34 et 37, titre VI, de la loi du 21 avril 1818, et aux articles 51, 52 et 53, titre V, de la loi du 28 avril 1816 (art. 2). — Le transport en contrebande, par voiture, de marchandises prohibées et de celles qui sont taxées à vingt francs (20 fr.) et plus les cent kilogaammes (100 kilogr.) ou soumises à des taxes de consommation intérieure, donnera lieu à l'application des articles 48, 51, 52 et 53 du titre V de la loi du 28 avril 1816, section des douanes, et 37, titre VI, de la loi du 21 avril 1818 (art. 3). — Dans tous les cas d'application des articles 41 à 53 de la loi du 28 avril 1816, titre V, section des douanes, et 37 de la loi du 21 avril 1818, prévus tant par la présente loi que par les lois antérieures, les marchandises servant à masquer la fraude seront confisquées avec l'objet de contrebande et les moyens de transport (art. 4).

1270. La créance de l'État est garantie : 1° sur les immeubles des redevables par l'hypothèque judiciaire qui peut être inscrite en vertu de la contrainte décernée par les préposés [nos 1102 et 1103]; 2° sur les objets saisis et déposés dans les bureaux de la douane, par le droit de gage résultant de l'article 2073 du Code civil, au titre du *Nantissement* ; 3° sur tous les meubles et effets mobiliers du redevable, par un privilége général sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables (c. cass. 14 mai 1816, 14 décembre 1824, 12 mai 1829, 12 février 1845 ; lettre du ministre grand juge, 4 mai 1810 ; L. 28 avril 1816), sauf la revendication, dûment formée par le propriétaire, des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous corde dans les magasins du failli (ch. req. 8 août 1866, *Rostand* ; L. 7 mai 1864, sur les sucres ; art. 575 C. com.), le tout conformément aux textes ci-dessous.

La régie aura privilége et préférence à tous créanciers, sur les meubles et effets mobiliers des redevables, pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilégiés, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication, dûment formée par les propriétaires, des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous corde (Loi des 6-22 août 1791, *pour l'exécution du tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger*, titre XIII, art. 22). — Lorsque le receveur aura fait crédit des droits, il sera, en cas de refus ou de retard de la part des redevables, autorisé à décerner contrainte, en fournissant, en tête de la contrainte, extrait du registre qui contiendra la soumission des redevables (art. 31). — Les contraintes, décernées tant pour le recouvrement des droits dont il aura été fait crédit que pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits-à-caution, seront visées sans frais par l'un des juges du tribunal de district, et exécutées par toutes voies, même par corps, sous le cautionnement de la régie. Les juges ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, refuser le visa de

toutes contraintes qui leur seront présentées, à peine d'être, en leur propre et privé nom, responsables des objets pour lesquels elles auront été décernées (art. 32).

1271. L'administration des douanes a reçu de la loi du 10 décembre 1874 qui rend les navires de vingt tonneaux et au dessus susceptibles d'hypothèque, une nouvelle attribution : elle est chargée de la conservation des hypothèques maritimes. Aux termes de l'article 6, l'hypothèque maritime est rendue publique par l'inscription sur un registre spécial tenu par le receveur des douanes du lieu où le navire est en construction ou de celui où il est immatriculé, et le receveur certifie immédiatement l'inscription sur le contrat d'hypothèque. Les articles 8, 9, 16 et 30 de cette loi fixent les règles relatives à la mission du receveur des douanes, ses obligations et le principe d'un cautionnement spécial qui lui est imposé, en raison des actes auxquels donne lieu l'exécution de cette loi. Il faut remarquer le § 2 de l'article 30 et dernier de la loi ainsi conçu : « La responsabilité de la régie des douanes, du fait de ses » agents, ne s'applique pas aux attributions conférées aux rece- » veurs par les dispositions qui précèdent ».

Cette loi a été complétée, pour les mesures d'exécution et le tarif des droits à percevoir par les employés de l'administration des douanes, par un décret portant règlement d'administration publique du 23 avril 1874 ; la loi et le décret ont été transmis aux agents des douanes par une circulaire de la direction générale du 28 avril 1875. Ce nouveau service est fait par les receveurs principaux des douanes maritimes.

Bien que l'hypothèque maritime constitue un régime analogue dans ses effets essentiels à l'hypothèque terrestre, les deux législations restent entièrement distinctes, et la loi et le décret de 1874 s'appliquent seuls, sans intervention du Code civil ; ainsi, des trois natures d'hypothèques établies sur les immeubles par le Code civil, l'hypothèque conventionnelle est seule admise sur les navires d'une jauge officielle de vingt tonneaux au moins ; l'acte d'hypothèque peut être fait sous seing privé ; il peut être à ordre ; l'inscription ne conserve l'hypothèque que pendant trois ans.

Une proposition de loi, d'initiative parlementaire, tendant à modifier la loi du 10 décembre 1874 sur l'hypothèque maritime, avait été déjà déposée dans la séance de la Chambre des députés du 16 juin 1876 (*Journal officiel* du 2 juillet 1876, p. 4770). L'exposé des motifs constatait la regrettable stérilité de la loi de 1874 : « L'hypothèque maritime aura bientôt vécu deux ans, et les fruits

» qu'elle a produits se comptent par les chiffres dérisoires de six » contrats, atteignant ensemble un total de 104,600 francs ». Cette proposition a été de nouveau soumise à la Chambre des députés dans sa séance du 4 décembre 1880 (*Journal officiel* du 9 décembre 1880, p. 12110) ; elle tend à modifier les articles 2, 3, 10, 11, 15, 17, 26, 28 et 29 de la loi du 11 décembre 1874.

§ V. — DROITS D'ENREGISTREMENT, D'HYPOTHÈQUE, DE GREFFE, DE TIMBRE, ET DROITS DIVERS SUR LES VALEURS MOBILIÈRES.

1272. Impôts perçus par l'administration de l'enregistrement et des domaines.
1273. Subdivision du paragraphe.

1272. La Direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre, qui nous est déjà connue au point de vue de ses attributions de conservation et de gestion du domaine de l'État, est une des grandes administrations financières de la France ; elle est chargée du recouvrement d'impôts nombreux, à l'étude desquels ce paragraphe est consacré. Ces divers impôts, qui n'ont entre eux que ce lien commun de leur perception par des agents appartenant à une même administration, sont : 1° les droits d'enregistrement ; 2° les droits d'hypothèque et de transcription ; 3° les droits de greffe ; 4° les droits de timbre ; 5° les droits divers établis sur les valeurs mobilières.

1273. Nous allons diviser ces impôts en trois groupes, pour traiter 1° des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque, 2° des droits de timbre, et 3° des droits sur les valeurs mobilières.

A. *Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque.*

1274. 1° Enregistrement ; définition ; ses caractères et ses origines.
1275. Division des droits d'enregistrement d'après la loi du 22 frimaire an VII.
1276. Droits fixes et droits proportionnels.
1277. Innovation de la loi du 28 février 1872 relative aux droits fixes.
1278. Droits gradués, distincts des droits fixes et des droits proportionnels.
1279. Droits d'acte et droits de mutation.
1280. Idée générale des tarifs d'après la loi de l'an VII.
1281. Division des actes en quatre classes au point de vue de l'enregistrement.
1282. Neuf mesures principales prescrites par la loi de l'an VII pour assurer l'enregistrement des actes et le paiement des droits.

1274. I. *Enregistrement.* On appelle ainsi une formalité qui consiste dans la relation des actes et des mutations de propriété, sur un registre à ce destiné par la loi. Les *droits d'enregistrement* sont l'impôt perçu en conséquence de cette opération; ils forment aussi la rémunération d'un service public rendu aux citoyens, en ce que la formalité de l'enregistrement sert de contrôle au ministère des officiers rédacteurs des actes publics, notaires, huissiers, greffiers, et confère date certaine aux actes sous signature privée (C. civ. art. 1328) en assurant leur existence. Nous avons vu [n°s 1122 et 1123], d'après les chiffres officiels, que cet impôt forme la plus abondante source des revenus indirects de l'État; nous y avons dit en même temps comment il participe de l'impôt direct et de l'impôt indirect.

Cet impôt a pour origine les droits seigneuriaux de lods et ventes, quint et requint, et les droits royaux de contrôle et centième denier, abolis par la loi des 5-19 décembre 1790, qui, la première, a créé la dénomination de *droits d'enregistrement.* Cet impôt est régi par la loi sur l'enregistrement du 22 frimaire de l'an VII (12 décembre 1798), qui n'a subi que des modifications partielles principalement relatives à ses tarifs, et contient toujours les règles de la perception et les principes du droit fiscal dans ses corrélations, plus nombreuses en cette matière qu'en toute autre, avec le droit civil de la France.

1275. Dans le système de la loi du 22 frimaire de l'an VII, les droits d'enregistrement se divisent à un double point de vue : 1° en droits *fixes* et *proportionnels*; 2° en droits d'*acte* et de *mutation.* Ces deux divisions résultent l'une et l'autre des textes suivants, quoique la première y soit plus nettement établie que la seconde.

Les droits d'enregistrement seront perçus d'après les bases et suivant les règles déterminées par la présente (Loi du 22 frimaire an VII, *sur l'enregistrement*, art. 1). — Les droits d'enregistrement sont fixes ou proportionnels, suivant la nature des actes et mutations qui y sont assujettis (art. 2). — Le droit fixe s'applique aux actes, soit civils, soit judiciaires, ou extrajudiciaires, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles ou immeubles. Il est perçu aux taux réglés par l'article 68 de la présente (art. 3). — Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance des biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. Ses quotités sont fixées par l'article 69 ci-après. Il est assis sur les valeurs (art. 4).

1276. En vertu de la loi du 22 frimaire de l'an VII, les droits *fixes* sont perçus d'après un tarif qui change selon la nature de l'acte, mais ne varie pas suivant la valeur qui en fait l'objet et reste toujours le même pour chaque acte. Tout acte civil, judiciaire et extrajudiciaire, *nommé*, c'est-à-dire prévu et défini par la loi fiscale, ou *innommé*, c'est-à-dire non tarifé expressément, est assujetti au droit fixe. Ce droit frappe seul les actes innommés et les actes nommés qui ne mettent pas de valeurs en mouvement et sont simplement déclaratifs. — Les droits *proportionnels* non-seulement varient en vertu de la nature des actes, mais en outre s'élèvent ou s'abaissent pour chaque acte en raison de la valeur qui en fait l'objet; ils sont établis dans le rapport d'une somme à 100 francs. Ces droits ne sont dus qu'en vertu d'une disposition légale, et la loi ne les attache qu'aux actes qui opèrent une translation quelconque de droit.

1277. En outre des augmentations d'impôts introduites dans la législation de l'enregistrement en 1871 et 1872, la loi du 28 février 1872 a apporté au système de la loi du 22 frimaire an VII, en ce qui concerne les droits fixes, un changement important. Le taux de ces droits variait suivant le degré d'utilité des conventions, et l'on avait fait remarquer que, cette tarification reposant sur une simple présomption, il était préférable, sans dénaturer le caractère du droit fixe, d'en régler le taux en tenant compte, du moins pour certains actes, de leur importance réelle et de l'intérêt pécuniaire qui s'y attachait. En mars 1864, le conseil d'État avait adopté un projet de loi qui substituait un *droit gradué* au droit fixe proprement dit. La loi du 28 février 1872, s'inspirant de cette

idée, divise désormais les droits fixes en deux grandes catégories : *droits fixes gradués* et *droits fixes proprement dits*. Il y a lieu de » remarquer, dit l'Instruction du directeur général de l'enregis- » trement en date du 29 février 1872, que la création du droit » gradué ne constitue qu'une modification de tarif et non pas une » modification de principes. Ainsi, au droit fixe auquel donnaient » lieu les actes énumérés dans l'article 1 de la loi, il est substitué » un droit fixe gradué. Mais tous les autres droits proportionnels » dont la perception découle de la législation et de la jurispru- » dence continueront d'être exigibles comme par le passé. »

1278. Quoique l'association de ces deux termes contradictoires « droit *fixe gradué* » résulte de la loi, et malgré les vains efforts faits dans la discussion pour démontrer que la loi nouvelle respectait le système des droits fixes de la loi de l'an VII, c'est en réalité une troisième sorte de droit qui est ajoutée, par la loi du 28 février 1872, à l'économie de la loi de l'an VII. Il est plus rationnel de l'appeler simplement *droit gradué*; il ne se confond ni avec le droit fixe ni avec le droit proportionnel, bien qu'il participe à la fois de l'un et de l'autre. Il est appliqué par la loi de 1872 (art. 1)à certains actes, non frappés, d'après la loi de l'an VII, de droits proportionnels, et dont l'importance peut être mesurée par l'énonciation des sommes ou valeurs que ces actes constatent et mettent en évidence; la loi laisse soumis au droit fixe proprement dit, d'après le système de l'an VII, tous les actes dont l'importance ne peut pas être appréciée par ce procédé. Pour la fixation de cette taxe, l'article 2 établit de grandes divisions, et applique à chacune de ces divisions un droit unique. L'article 3 forme la sanction des deux articles précédents.

La quotité du droit fixe d'enregistrement auquel sont assujettis par la loi du 22 frimaire an VII et par les lois subséquentes les actes ci-après, sera déterminée ainsi qu'il suit, savoir : 1° les actes de formation et de prorogation de société, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens, meubles ou immeubles, entre les associés ou autres personnes, par le montant total des apports mobiliers et immobiliers, déduction faite du passif; 2° les actes translatifs de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens situés en pays étranger ou dans les colonies françaises, dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi, par le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital; l'article 4 de la loi du 16 juin 1824 est abrogé; 3° les actes ou procès-verbaux de ventes de marchandises avariées par suite d'événements de mer et de débris de navires naufragés, par le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital; 4° les contrats de mariage soumis actuellement au droit fixe de cinq francs, par le montant net des apports personnels des futurs époux; 5° le partage des biens meubles et immeubles entre copropriétaires,

cohéritiers et coassociés, à quelque titre que ce soit, par le montant de l'actif net partagé; 6° les délivrances de legs, par le montant des sommes ou par la valeur des objets légués; 7° les consentements à mainlevées totales ou partielles d'hypothèques, par le montant des sommes faisant l'objet de la mainlevée; s'il y a seulement réduction de l'inscription, il ne sera perçu qu'un droit de cinq francs par chaque acte; 8° les prorogations de délai pures et simples, par le montant de la créance dont le terme d'exigibilité est prorogé; 9° les adjudications et marchés pour constructions, réparations, entretien, approvisionnements et fournitures dont le prix doit être payé directement par le Trésor public, et les cautionnements relatifs à ces adjudications et marchés, par le prix exprimé ou par l'évaluation des objets; l'article 73 de la loi du 15 mai 1818 est abrogé; 10° les titres nouvels et reconnaissances de rentes dont les actes constitutifs ont été enregistrés, par le capital des rentes (Loi du 28 février 1872, *concernant les droits d'enregistrement*, art. 1). — Le taux du droit établi par l'article précédent est fixé ainsi qu'il suit : à 5 fr. pour les sommes ou valeurs de 5,000 fr. et au-dessous, et pour les actes ne contenant aucune énonciation de sommes et valeurs ni dispositions susceptibles d'évaluation ; à 10 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 5,000 fr., mais n'excédant pas 10,000 fr.; à 20 fr. pour les sommes ou valeurs supérieures à 10,000 fr., mais n'excédant pas 20,000 fr.; et ensuite à raison de 20 fr. par chaque somme ou valeur de 20,000 fr. ou fraction de 20,000 fr. Si les sommes ou valeurs ne sont pas déterminées dans l'acte, il y sera suppléé conformément à l'article 16[1] de la loi du 22 frimaire an VII (art. 2). — Si, dans le délai de deux années à partir de l'enregistrement des actes spécifiés en l'article 1 ci-dessus, la dissimulation des sommes ou valeurs ayant servi de base à la perception du droit est établie par des actes ou écrits émanés des parties ou par des jugements, il sera perçu, indépendamment des droits simples supplémentaires, un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à 50 fr. (art. 3).

1279. Les droits de *mutation*, correspondants aux droits de centième denier de l'ancienne législation, sont percus en cas de transmission entre vifs à titre gratuit ou onéreux de biens immeubles (L. 27 ventôse an IX, art. 4), et, d'après la loi de l'an VII, en cas de mutation par décès, testamentaire ou *ab intestat*, de toutes sortes de biens ; ces droits sont exigibles même alors que les parties ne présentent pas l'acte, ou ne viennent pas déclarer la mutation, et le receveur de l'enregistrement peut prouver contre elles l'opération sujette au droit. — Les droits d'*acte*, correspondants au droit de contrôle d'avant 1790, sont établis sur tous les actes non soumis au droit de mutation; le signe distinctif du droit d'acte est de n'être dû qu'autant que l'acte est présenté à l'enregistrement, sans que les agents de l'administration soient autorisés à le rechercher, et lorsque l'acte est produit ils sont tenus de le prendre pour base de la perception, sans pouvoir en contester la sincérité.

[1] C'est-à-dire, aux termes de l'article 16, par une déclaration estimative certifiée et signée au pied de l'acte par les parties.

Cette seconde division des droits confondus sous le nom de droits d'enregistrement, se combine avec la précédente, en ce sens que tous les droits fixes sont des droits d'acte. Mais tous les droits proportionnels ne sont pas des droits de mutation; ceux-là seuls ont ce caractère qui frappent les transmissions, par décès, de meubles ou d'immeubles et les transmissions entre vifs immobilières; tous autres droits proportionnels sont des droits d'acte.

1280. Le cadre de cet ouvrage ne nous permet, pas plus pour cet impôt que pour les précédents, d'entrer dans l'étude des tarifs; nous devons seulement en donner ici une idée générale, sauf à signaler plus loin [nos 1286] les principales modifications dont ils sont susceptibles.

En vertu du principe suivi dans le tarif des droits proportionnels, ces droits sont plus élevés sur les actes à titre gratuit que sur les actes à titre onéreux; en outre, sur les mutations par succession et sur celles par donation ou testament, les droits s'élèvent à mesure que la parenté s'éloigne, ils s'abaissent à mesure qu'elle se rapproche. Il faut également signaler la règle générale en vertu de laquelle toutes les clauses portées dans le même acte doivent être taxées lorsqu'elles sont indépendantes, tandis que lorsqu'elles dépendent les unes des autres, le droit n'est exigible que sur la convention principale et non sur la clause dépendante accessoire. Le tarif des droits fixes établi dans l'article 68 de la loi de l'an VII, et celui des droits proportionnels établi dans l'article 69, ont subi de nombreuses modifications, dont les principales résultaient des lois du 28 avril 1816, du 16 juin 1824, du 21 avril 1832 (art. 33), du 18 mai 1850, du 2 juillet 1862, etc.

1281. Les actes, considérés au point de vue de l'enregistrement, se divisent en quatre classes : — 1° Les actes non exemptés, auxquels s'appliquent les règles que nous venons de décrire, et qui doivent acquitter les droits avant l'accomplissement de la formalité de l'enregistrement : ce sont les actes soumis au droit commun; ceux des trois autres classes ont un caractère exceptionnel. — 2° Les actes *à enregistrer en débet*; l'enregistrement en débet constitue une sorte d'ouverture de crédit et de sursis : l'acte est soumis à la formalité de l'enregistrement sans que le paiement du droit soit actuellement perçu; il reste dû et ne devient exigible que par la réalisation de certaines éventualités. Dans cette catégorie se trouvent classés les actes de procédure en matière crimi-

nelle, correctionnelle et de police (L. 22 frimaire an VII, art. 70 § 1); les actes de procédure devant les conseils de prud'hommes, leurs jugements et les actes pour les ramener à exécution (L. 4 août 1850); les actes de procédure et d'exécution faits à la requête de l'assisté judiciairement (L. 22 janvier 1851, *sur l'assistance judiciaire,* art. 14). — 3° Les actes à *enregistrer gratis* sont principalement ceux qui concernent soit le domaine de l'État, comme les actes d'acquisitions ou d'échanges entre l'État et les particuliers, soit les intérêts du Trésor public, tels que tous actes de poursuite ou d'exécution tendant au recouvrement des contributions directes (L. 22 frimaire an VII, art. 70 § 2); tels sont aussi les actes faits en vertu de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (L. 3 mai 1841, art. 58 § 1 [n° 818]) et du décret du 26 mars 1852 [n° 840]. — 4° Les actes *exempts de la formalité de l'enregistrement* non-seulement sont affranchis du paiement des droits comme les actes qui précèdent, mais en outre sont exceptionnellement dispensés de l'enregistrement lui-même; l'article 70 § 3 en donne une énumération limitative, dans laquelle figurent les actes du pouvoir exécutif, ceux des administrations publiques, les quittances des contributions publiques, les passeports, etc.

1282. La loi du 22 frimaire an VII, ayant lié la perception de l'impôt à l'enregistrement des actes, a dû recourir à un ensemble de mesures destinées à assurer l'accomplissement de cette formalité. Voici les principaux moyens, au nombre de neuf, employés par la loi de l'an VII pour assurer ainsi l'enregistrement des actes et le recouvrement des droits.

1° Obligation imposée aux officiers publics, notaires, greffiers, huissiers, de faire enregistrer les actes faits ou reçus par eux, dans des bureaux déterminés (art. 26 et 27), et, dans d'autres cas, obligation imposée aux parties elles-mêmes d'y faire certaines déclarations (art. 29).

2° Détermination des délais rapprochés dans lesquels il doit être satisfait à cette obligation, délais qui varient suivant la nature des actes et déclarations (art. 20, 21, 22, 24 et 25).

3° Pénalités d'amendes fixes, de double et de triple droit (abaissées par la loi du 16 juin 1824) prononcées pour défaut d'enregistrement contre les notaires (art. 33), les huissiers (art. 34), les parties (art. 38) pour les actes sous seing privé, pour omissions et fausses estimations (art. 39); pour contre-lettres sous signatures privées ayant pour objet une augmentation de prix (art. 40, consi-

déré par la jurisprudence comme modifié par l'art. 1321 C. civ. en ce sens qu'il n'y a plus nullité de la contre-lettre).

4° Défenses imposées, sous peine d'amende, aux officiers publics de délivrer aucune expédition des actes et jugements aux parties sans qu'ils aient été enregistrés, et de faire ou passer au préalable aucun acte en conséquence d'un autre acte, même sous signature privée, non enregistré (art. 41 et 42, tempérés par les lois du 28 avril 1816, art. 56, et 16 juin 1824, art. 13).

5° Défense de produire en justice aucun acte, pièce ou document non enregistré, et de juger sur de telles pièces (art. 47, rendu plus pratique par l'article 16 de la loi du 23 août 1871 [n° 1284]).

6° Obligation aux juges de mentionner dans leurs jugements l'enregistrement des actes sur lesquels ils sont rendus (art. 48).

7° Obligation imposée aux officiers publics de tenir un répertoire (art. 49), dont chaque article doit contenir la désignation précise de chaque acte et de son contenu (art. 50), et qui doit être coté et paraphé (art. 53).

8° Visite trimestrielle des répertoires par les receveurs de l'enregistrement (art. 51) et à toute réquisition (art. 52).

9° Il faut aussi mentionner la disposition fondamentale de l'article 60 de la loi de l'an VII, ainsi conçu : « Tout droit d'enregistrement perçu régulièrement en conformité de la présente, ne pourra être restitué, quels que soient les événements ultérieurs, sauf les cas prévus par la présente ». Ce texte exclut, en ce qui concerne la restitution de l'impôt, l'effet rétroactif attaché par la loi civile à la condition résolutoire et aux actions en nullité ou en rescision. Aux exceptions peu nombreuses faites au principe de cet article 60 par la loi de l'an VII elle-même (art. 69 § 3 n° 3, et 48), il faut ajouter celles écrites dans la loi (LL. 28 avril 1816, art. 40; 25 juin 1841, art. 14; 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 58 § 3). — [*Voir* n°s 1284 et 1288.] — Un arrêt de la cour de cassation (ch. civ.) du 20 août 1877 (*Société générale de crédit espagnol*) a jugé qu'en l'absence dans les lois sur le timbre d'une disposition analogue à celle de cet article 60, le principe de la répétition de l'indu reste applicable en matière de timbre.

1283. Un impôt aussi fondamental dans le système financier de la France, et aussi productif que les droits d'enregistrement, était naturellement appelé à subir sa part des augmentations de produits nécessaires au Trésor après les événements de 1870-71. De

nombreuses prescriptions ont été écrites à cet effet dans les deux lois du 23 août 1871 et du 28 février 1872.

La loi du 23 août 1871, dans ses dispositions relatives à l'enregistrement (les autres concernant le timbre), a apporté les modifications suivantes : — 1° Augmentation des droits d'enregistrement par l'addition de décimes (art. 1 et 2). — 2° Soumission à l'impôt de certaines conventions ou mutations, que la loi de l'an VII n'y assujettissait pas, ou que la jurisprudence ne considérait pas comme y étant soumises, telles que, à titre d'exemple, les actes d'ouverture de crédit désormais assujettis à un droit proportionnel (art. 5). — 3° Perception rendues obligatoires qui n'étaient que facultatives, telles que celles relatives aux contrats d'assurance, la taxe obligatoire étant limitée toutefois aux contrats d'assurances maritimes et contre l'incendie (art. 6 à 11); en exécution de l'article 10, un règlement d'administration publique du 25 novembre 1871 a déterminé le mode de perception par l'intermédiaire des courtiers ou notaires rédacteurs du contrat ou des compagnies et sociétés d'assurances, et les époques de paiement de cette taxe de 8 °/ₒ du montant des primes et cotisations annuelles d'assurances, « moyen- » nant le paiement de laquelle, porte l'article 6 de la loi, la forma- » lité de l'enregistrement sera donnée gratis toutes les fois qu'elle » sera requise ». — 4° Exécution de prescriptions fiscales déjà existantes, assurée par de nouveaux moyens. C'est ce qu'a fait la loi nouvelle relativement à l'enregistrement des baux, par rapport à l'article 13 de la loi de frimaire an VII; et, à défaut de conventions écrites, elle a prescrit l'obligation de déclarer les locations verbales, dans les trois mois de l'entrée en jouissance de biens immeubles, sauf celles n'excédant pas 100 fr. et ne dépassant pas trois ans; l'article 11 de la loi du 23 août 1871, divisé en huit paragraphes, forme en quelque sorte un code complet de la matière, dont la sanction se trouve dans l'article 14 [n° 1284]; mais il faut observer que le § 5 de l'article 11 est remplacé par l'article 6 de la loi du 28 février 1872, qui impose au bailleur, sauf son recours contre le preneur, l'accomplissement des formalités et le paiement des droits. Toutes ces règles relatives à l'enregistrement des baux constituent une innovation du plus haut intérêt financier, non-seulement en raison des produits directs qui, de ce chef, sont assurés au Trésor, mais plus encore en raison des éléments que cette législation met entre les mains des agents des finances pour l'application des autres impôts.

1284. 5° La loi du 23 août 1871 contient, en outre, des dispositions fort énergiques, nées de l'initiative d'un membre de l'assemblée et votées par elle malgré la résistance du gouvernement et de la commission; elles ont pour but de donner à l'administration tous les moyens d'arriver à la répression des dissimulations dans les prix de vente ou dans les soultes; à cet effet, on a créé un nouveau cas de solidarité légale [n° 1288], une pénalité et une procédure nouvelles (art. 12 et 13), dont il est utile de connaître les conditions dans leur texte même. Toute dissimulation est considérée comme constituant un dol passible d'une amende spéciale, indépendante des droits simples et en sus exigibles sur la mutation et dont le paiement doit être poursuivi suivant les règles du droit commun. « Les dispositions nouvelles, porte l'instruction du directeur gé- » néral du 25 août 1871, ne s'appliquent qu'aux dissimulations, » c'est-à-dire à l'énonciation frauduleuse du véritable prix d'achat; » elles ne sont pas applicables au cas où le prix aurait été sincère- » ment exprimé, mais ne représenterait pas la valeur vénale de » l'immeuble transmis. Dans ce cas, l'administration doit avoir » recours à l'expertise dans les délais fixés par la loi du 22 frimaire » an VII. L'action en expertise et l'action en répression de la fraude » ne sauraient donc ni se confondre ni s'annihiler ».

L'article 14 organise en outre un système de pénalité double imposée à l'acquéreur et au vendeur lorsque tous deux ont méconnu les prescriptions de la loi du 27 ventôse an IX, ou qu'ils n'ont pas présenté en temps utile l'acte de mutation à l'enregistrement; l'article 15 simplifie les formes de l'expertise, qui, d'après l'article 18 de la loi du 22 frimaire an VII, étaient longues et compliquées; enfin l'article 16 a pour objet d'empêcher l'abus qui consiste, nonobstant l'article 47 de la loi de l'an VII [n° 1282 5°], à produire en justice et à viser dans les jugements et arrêts des conventions écrites non enregistrées en les qualifiant de verbales.

Toute dissimulation dans le prix d'une vente et dans la soulte d'un échange ou d'un partage sera punie d'une amende égale au quart de la somme dissimulée, et payée solidairement par les parties, sauf à la répartir entre elles par égale part (Loi du 23 août 1871, *qui établit des augmentations d'impôts et des impôts nouveaux relatifs à l'enregistrement et au timbre*, art. 12). — La dissimulation peut être établie par tous les genres de preuves admises par le droit commun. Toutefois, l'administration ne peut déférer le serment décisoire, et elle ne peut user de la preuve testimoniale que pendant dix ans à partir de l'enregistrement de l'acte. L'exploit d'ajournement est donné, soit devant le juge du domicile de l'un des défendeurs, soit devant celui de la situation des biens, au choix de l'administration. La cause est portée, suivant l'importance de la réclamation, devant la justice de paix ou devant le tribunal civil. Elle est ins-

truite et jugée comme en matière sommaire; elle est sujette à appel, s'il y a lieu. Le ministère des avoués n'est pas obligatoire, mais les parties qui n'auraient pas constitué avoués ou qui ne seraient pas domiciliées dans le lieu où siége la justice de paix ou le tribunal seront tenues d'y faire élection de domicile, à défaut de quoi toutes significations seront valablement faites au greffe. Le notaire qui reçoit un acte de vente, d'échange ou de partage est tenu de donner lecture aux parties des dispositions du présent article et de celles de l'article 12 ci-dessus. Mention expresse de cette lecture sera faite dans l'acte, à peine d'une amende de dix francs (art. 13). — A défaut d'enregistrement ou de déclaration dans les délais fixés par les lois des 22 frimaire an VII, 27 ventôse an IX, et par l'article 11 de la présente loi, l'ancien et le nouveau possesseur, le bailleur et le preneur, sont tenus personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, d'un droit en sus, lequel ne peut être inférieur à cinquante francs. L'ancien possesseur et le bailleur peuvent s'affranchir du droit en sus qui leur est personnellement imposé, ainsi que du versement immédiat des droits simples, en déposant dans un bureau d'enregistrement l'acte constatant la mutation, ou, à défaut d'actes, en faisant les déclarations prescrites par l'article 4 de la loi du 27 ventôse an IX, et par l'article 11 de la présente loi. Outre les délais fixés pour l'enregistrement des actes ou déclarations, un délai d'un mois est accordé à l'ancien possesseur et au bailleur pour faire le dépôt ou les déclarations autorisés par le paragraphe qui précède. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au preneur dans les cas prévus par les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 ci-dessus (art. 14). — Lorsque, dans les cas prévus par la loi du 22 frimaire an VII et par l'article 11 de la présente loi, il y a lieu à expertise, et que le prix exprimé ou la valeur déclarée n'excède pas 2,000 fr., cette expertise est faite par un seul expert nommé par toutes les parties, ou, en cas de désaccord, par le président du tribunal et sur simple requête (art. 15). — Les tribunaux devant lesquels sont produits des actes non enregistrés doivent, soit sur les réquisitions du ministère public, soit même d'office, ordonner le dépôt au greffe de ces actes, pour être immédiatement soumis à la formalité de l'enregistrement. Il est donné acte au ministère public de ses réquisitions (art. 16).

1285. En outre de la création des *droits gradués* ci-dessus étudiés [nos 1277 et 1278], la loi du 28 février 1872, comme celle du 23 août 1871, est venue augmenter encore le produit des droits d'enregistrement; nous savons déjà [no 1283 4o] qu'elle a simplifié le mode de recouvrement du droit des locations verbales. Elle contient de plus, relativement aux droits d'enregistrement, les modifications suivantes : 1o Élévation de moitié en principal du taux des divers droits fixes proprement dits, auxquels restent soumis tous les actes non sujets au droit proportionnel, autres que ceux désignés en l'article 1 de la loi comme assujettis au droit gradué (art. 4 § 1); il résultait toutefois du silence de cet article que le tarif des actes extrajudiciaires n'était pas augmenté. Aussi la loi du 19 février 1874 (art. 2) dispose que : « Les divers droits fixes d'enregistrement auxquels les actes extrajudiciaires sont assujettis par

les lois en vigueur, sont augmentés de moitié ». L'exposé des motifs [1] présenté par le ministre des finances évalue à 5 millions l'augmentation des ressources résultant de cette élévation de 50 °/₀. — 2° Disposition additionnelle (art. 4 § 2) mettant fin, en ce qui concerne le droit fixe afférent aux prestations de serment des agents de l'État, des départements et des communes, aux difficultés d'interprétation et d'assimilation soulevées par les tarifs différentiels de la loi de l'an VII. — 3° Soumission expresse au droit proportionnel (art. 5) de toutes les mutations de propriété de navires et des actes de collocation de toute nature, ce qui a pour effet direct d'y assujettir les *ordres amiables* que la jurisprudence en 1830 et en 1863 avait considérés comme ne rentrant pas dans les prévisions de la loi de l'an VII (art. 69 § 2 9°). — 4° Soumission au droit proportionnel de 2 °/₀ qui atteint toutes les transmissions de meubles corporels aux termes de la loi de l'an VII (art. 69 § 5 1°), des mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce et de clientèles (art. 7, 8 et 9). — 5° Assimilation, au point de vue du tarif et de l'exigibilité des droits, des lettres de change aux billets à ordre (art. 10). — Une autre loi du 21 juin 1875, *relative à divers droits d'enregistrement*, par de nouvelles extensions de droits déjà existants, par de nouveaux droits et par la généralisation de moyens de constatation, est encore venue ajouter au budget les ressources alors jugées nécessaires à l'État.

1286. Des allégements aux droits d'enregistrement et d'équitables améliorations dans l'assiette de l'impôt ont été fréquemment récla-

[1] « L'article 4 de la loi du 28 février 1872 a augmenté de moitié les droits fixes de toute nature auxquels les diverses lois sur l'enregistrement avaient assujetti les actes civils, administratifs ou judiciaires. Cette augmentation, justifiée par la dépréciation que la valeur de l'or et de l'argent a subie depuis l'époque à laquelle les droits fixes ont été établis (28 avril 1816), n'a pas été étendue aux actes extrajudiciaires, tels que les exploits, les significations, les protêts, etc. Le législateur a voulu favoriser cette nature d'actes, et, comme l'exprime le rapporteur de la commission du budget de 1872, M. Mathieu-Bodet, « logiquement tous les droits fixes auraient dû être augmentés ». Mais en présence des nouveaux besoins du Trésor, il n'est plus opportun de maintenir cette faveur, et nous proposons de rétablir l'égalité entre les divers tarifs, en augmentant de moitié la quotité des droits auxquels sont soumis les actes extrajudiciaires. On voudra bien remarquer que, comparativement à la valeur des métaux, les droits fixes augmentés de moitié seront même relativement moins élevés qu'ils ne l'étaient en 1816, car la dépréciation du signe [a] monétaire est certainement supérieure à 50 °/₀. »

[a] Voir, n° 509, nos protestations relativement à l'expression de *signe monétaire*.

més. Un projet de loi d'initiative gouvernementale, soumis à la Chambre des députés dans sa séance du 20 mars 1880, est entré dans cette voie en proposant de modifier l'une des dispositions rigoureuses de la loi du 22 frimaire de l'an VII, relative à la perception du droit de mutation sur les transmissions de nue propriété ou d'usufruit. L'usufruit, à quelque époque qu'il soit transmis, est évalué à la moitié de la valeur de l'objet ; et la nue propriété, pour sa première transmission, est taxée comme la propriété entière. Il en résulte 1° que le droit d'enregistrement est perçu sur une valeur représentant une fois et demie celle de la propriété, c'est-à-dire sur une valeur supérieure à la valeur réelle de l'objet transmis ; 2° que l'acquéreur de la nue propriété, obligé à une avance onéreuse sans avantage actuel, paie le même droit que s'il jouissait immédiatement de la propriété. Ce projet de loi « sur le » mode de liquidation du droit proportionnel d'enregistrement » applicable aux mutations de nue propriété et d'usufruit », introduit un système nouveau qui repose essentiellement sur le principe que la nue propriété et l'usufruit doivent supporter l'impôt, lors de chacune de leurs transmissions, sur leur valeur véritable, estimée par la loi d'après les tables de mortalité. Les articles 2 et 3 du projet obligent les parties à donner dans les actes constitutifs de l'usufruit les renseignements nécessaires pour le règlement des perceptions, c'est-à-dire l'âge et le lieu de naissance des usufruitiers.

Bien d'autres modifications seraient nécessaires, et notamment celle qui consisterait à n'établir le droit de mutation par décès que sur l'actif des successions, déduction faite du passif, soumise aux délibérations d'une commission extraparlementaire, et vingt fois soulevée au sein des assemblées politiques depuis l'an VII jusqu'en 1880 (*Journ. off.* 8 déc. 1880).

Enfin le droit sur les mutations d'immeubles entre vifs est excessif ; il s'élève à près de 7 °/₀ ; de sorte qu'avec les frais divers, les aliénations des terres et maisons donnent lieu à un prélèvement de près de 10 °/₀ sur la propriété foncière à chaque transmission. Cet énorme impôt immobilise le sol et l'empêche ainsi d'aller aux mains les plus actives. Un sérieux dégrèvement, en affranchissant la terre, donnerait à la production agricole un énorme développement qui indemniserait l'État dans une large mesure. Depuis que les douloureux événements de 1870-71 ont obligé le législateur à demander un supplément de 700 millions, la situation financière s'est transformée par le développement normal de la fortune pu-

blique, et permet aux pouvoirs publics d'ajouter bientôt cet utile sacrifice aux 200 millions de dégrèvements déjà réalisés.

1287. Le contentieux des droits d'enregistrement appartient aux tribunaux judiciaires, à l'exclusion de l'autorité administrative, dont aucun acte n'est engagé dans ces sortes de litiges. Les tribunaux civils d'arrondissement jugent en dernier ressort, quel que soit le chiffre des droits contestés; l'instruction a lieu par simples mémoires, signifiés et sans plaidoiries, par suite sans ministère d'avocat ni d'avoué, sur le rapport fait par un juge en audience publique et sur les conclusions du magistrat du parquet. Ces formes sont substantielles, et le jugement rendu en cette matière qui constate qu'il a été rendu après des plaidoiries, est nul (c. ch. civ. 7 juillet 1873, cassant un jugement rendu par le tribunal de la Seine). D'autre part, c'est aussi à peine de nullité que le jugement doit être rendu en séance publique et non en chambre de conseil (c. ch. civ. 4 juin 1866). Le jugement ne peut être attaqué que par la voie du recours en cassation. Mais ces règles ne s'appliquent pas aux affaires dans lesquelles il s'agit, non de savoir si un droit est dû ou quelle est sa quotité, mais comment son recouvrement est assuré [nº 1288], ni aux actions en répression des dissimulations (L. 23 août 1871, art. 13 [nº 1284]).

Le premier acte de poursuite pour le recouvrement des droits d'enregistrement et le paiement des peines et amendes prononcées par la présente, sera une contrainte; elle sera décernée par le receveur ou préposé de la régie; elle sera visée et déclarée exécutoire par le juge de paix du canton où le bureau est établi, et elle sera signifiée. L'exécution de la contrainte ne pourra être interrompue que par une opposition formée par le redevable, et motivée, avec assignation, à jour fixe, devant le tribunal civil du département. Dans ce cas, l'opposant sera tenu d'élire domicile dans la commune ou siége le tribunal (Loi du 22 frimaire an VII, *sur l'enregistrement*, art. 64). — L'introduction et l'instruction des instances auront lieu devant les tribunaux civils de département: la connaissance et la décision en sont interdites à toutes autres autorités constituées ou administratives. L'instruction se fera par simples mémoires respectivement signifiés. Il n'y aura d'autres frais à supporter, pour la partie qui succombera, que ceux du papier timbré, des significations, et du droit d'enregistrement des jugements. Les tribunaux accorderont soit aux parties, soit aux préposés qui suivront les instances, le délai qu'ils leur demanderont pour produire leurs défenses: il ne pourra néanmoins être de plus de trois décades. Les jugements seront rendus dans les trois mois, au plus tard, à compter de l'introduction des instances, sur le rapport d'un juge, fait en audience publique, et sur les conclusions du commissaire du Directoire exécutif. Ils seront sans appel et ne pourront être attaqués que par voie de cassation (art. 65). — L'introduction des instances que la régie aura à suivre pour toutes les perceptions qui lui sont confiées se fera par simples mémoires respectivement signifiés

sans plaidoiries. Les parties ne seront point obligées d'employer le ministère des avoués (Loi du 27 ventôse an XI, *relative à la perception des droits d'enregistrement*, art. 17).

1288. La créance de l'État, représenté par l'administration, reçoit de la loi comme garantie, en ce qui concerne les droits d'enregistrement et de mutation par décès : — 1° Une action personnelle contre chacun des débiteurs de l'impôt pour sa part, et de plus une action personnelle solidaire contre chacun des héritiers jusqu'à concurrence des droits encourus par ses cohéritiers ; l'action personnelle se trouve ainsi énergiquement organisée contre les héritiers tenus solidairement, un seul pour le tout, en vertu d'une solidarité parfaite produisant les effets exorbitants des articles 1205, 1206, 1207 du Code civil, refusés à la solidarité imparfaite ou simple obligation *in solidum*. Aucune distinction ne doit être faite au point de vue de la nature des droits de mutation entre l'héritier pur et simple et l'héritier bénéficiaire ; celui-ci n'en doit pas moins personnellement les droits de mutation, qu'il est tenu d'acquitter sur ses biens personnels et non sur l'actif héréditaire ; cette dette ne peut donc ni directement, ni indirectement être mise à la charge de la succession et diminuer leur gage ; d'où il résulte que l'administration des domaines ne peut venir en concurrence avec les créanciers du défunt sur la distribution des capitaux de la succession, sauf son action spéciale sur les revenus et intérêts de valeurs héréditaires dont il va être parlé. — 2° Une action réelle *sur les revenus des biens à déclarer*. Cette action, aux termes d'un avis du conseil d'État approuvé par décret impérial du 21 septembre 1810, ne constitue pas un droit de suite opposable aux tiers acquéreurs, mais confère à l'État un *privilége* constituant un droit de préférence contre tous créanciers (c. cass. 28 juillet 1851 et 12 décembre 1862). — 3° Une hypothèque sur les immeubles eux-mêmes, si l'administration a pris inscription en vertu de la contrainte décernée par le receveur, visée et rendue exécutoire par le juge de paix aux termes de l'article 64 de la loi de l'an VII [ci-dessus n° 1287] ; elle peut en user contre les redevables de tous droits dont elle est chargée d'opérer le recouvrement [*voir* ce point controversé n°s 1102 et 1103].

Il résulte de cet exposé que l'État n'a de privilége ni sur les immeubles du redevable, ni sur ceux de la succession à l'occasion de laquelle sont dus les droits de mutation. Une jurisprudence antérieure de la cour de cassation avait admis ce privilége, en le

faisant reposer sur la combinaison des articles 32 et 15 § 7 de la loi du 22 frimaire de l'an VII; deux arrêts de la cour de Paris du 13 mars 1855 montrèrent, en l'exagérant, le défaut de fondement et le danger de ce système, en allant jusqu'à reconnaître à la régie un droit de prélèvement sur tous les biens de la succession, en vertu d'une sorte de démembrement de la propriété; quatre arrêts de la cour de cassation rendus le même jour, 23 juin 1857, à la suite d'un rapport qui restera comme le monument le plus parfait de la matière, sont venus, malgré les efforts de plusieurs auteurs, fixer la jurisprudence, en décidant que l'État n'a pas plus de privilége que de droit de prélèvement sur les biens de la succession, et ont restreint le privilége dans les limites étroites que nous lui avons assignées, c'est-à-dire, sur les revenus des immeubles de la succession. Nous reproduisons ci-dessous les textes qui contiennent les éléments de la question.

Sur les capitaux de la succession, l'administration, pour le recouvrement des droits, ne peut venir à contribution avec les créanciers du défunt, dans tous les cas où il y a obstacle à la confusion du patrimoine du défunt et de celui de l'héritier, soit par la séparation des patrimoines, soit par l'acceptation sous bénéfice d'inventaire, soit par la faillite du défunt. Il en est ainsi parce que l'impôt est une dette personnelle de l'héritier, et non de la succession qui ne peut être grevée d'une dette dont le *de cujus* n'a jamais été tenu de son vivant. Dans le silence de la loi de l'an VII, les créanciers du défunt conservent leur position vis-à-vis de l'État, aussi bien qu'à l'encontre de tout autre créancier de l'héritier.

D'autre part, pour ne pas rendre illusoire le privilége de l'État sur les revenus des biens à déclarer postérieurs au décès, il faut admettre que l'État peut saisir-arrêter les capitaux jusqu'à parfait paiement des droits de mutation au moyen des revenus.

Les droits des déclarations des mutations par décès sont payés par les héritiers, donataires ou légataires. Les cohéritiers seront solidaires. La nation aura action sur les revenus des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent, pour le paiement des droits dont il faudrait poursuivre le recouvrement (Loi du 22 frimaire de l'an VII, art. 32). — La valeur de la propriété de l'usufruit et de la jouissance des biens immeubles est déterminée pour la liquidation des droits proportionnels ainsi qu'il suit, savoir : ... 7° pour les transmissions de propriétés entre vifs, à titre gratuit, et celles qui s'effectuent par décès, par l'évaluation qui sera faite et portée à vingt fois le produit des biens ou le prix des baux courants, sans distinction des charges... (art. 15). — Le conseil d'État... est d'avis : que ni pour le droit principal dû à cause d'une mutation par décès, ni conséquemment pour le droit et le demi-droit en sus, dont la peine est prononcée par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, l'action accordée par

l'article 32 de cette loi ne peut être exercée au préjudice des tiers acquéreurs (Avis du conseil d'État des 4-21 septembre 1810, approuvé et inséré au *Bulletin des lois*). — En présence des discussions qui ont précédé les quatre arrêts du 23 juin 1857, l'administration a cru devoir ne pas prolonger les débats (Instruction du directeur général de l'enregistrement et des domaines, I, G. 2114 § 8).

1289. II. Les *droits d'hypothèque*, qui comprennent ceux de transcription, sont perçus par des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et des domaines, nommés *conservateurs des hypothèques* et placés au chef-lieu de chaque arrondissement. Ces droits se rattachent au régime de publicité auquel sont soumis les droits réels par le titre des priviléges et hypothèques du Code civil, et par la loi du 23 mars 1855 sur la transcription en matière hypothécaire. La publicité s'opère, pour les priviléges et hypothèques, par l'*inscription* ou mention par extraits qu'en fait le conservatenr sur le registre à ce destiné, et pour les actes translatifs de propriété ou autres droits réels, par leur *transcription* ou relation intégrale sur un autre registre. Les conservateurs sont en outre chargés d'opérer les radiations d'inscriptions, de délivrer à toute réquisition copie des actes transcrits, les bordereaux d'inscriptions subsistantes ou certificats qu'il n'en existe aucune (Code civ., art. 2158 et 2196). Dans tous ces cas, des droits sont payés par les parties requérantes. Une partie de ces droits appartient, à titre de salaire, au conservateur, comme condition de son travail et de la responsabilité qu'il encourt aux termes des articles 2197 à 2203 du Code civil. L'autre partie, perçue au profit de l'État, constitue à la fois un impôt et le prix d'un service rendu. Une loi du 21 ventôse an VII est relative à l'organisation de la conservation des hypothèques.

En traitant [nº 1271] de l'hypothèque maritime, nous avons fait observer qu'elle est soumise à un autre régime que les hypothèques terrestres, et que la conservation en est confiée à l'administration des douanes.

1290. III. Les *droits de greffe* établis par des lois spéciales sur les actes de procédure, et payés par les soins des greffiers, sont, comme les droits d'hypothèque, évalués en bloc, par les lois du budget, dans le même chiffre que les droits d'enregistrement proprement dits; nous savons déjà qu'il en est autrement de l'impôt du timbre, dont nous avons indiqué [nº 1122] la place importante parmi les revenus indirects.

B. *Impôt du timbre.*

1291. IV. *Timbre.* On appelle timbre une marque déterminée par la loi, et pour laquelle un droit est payé par celui qui veut faire emploi de cette marque ou du papier sur lequel elle est appliquée. L'impôt du timbre est fort ancien; il a été réorganisé par la loi du 13 brumaire an VII. Il a été modifié par des lois nombreuses, notamment par celle du 5 mai 1850, relative au timbre des effets de commerce, par un grand nombre de lois de finances et par les lois du 23 août 1871 et du 30 mars 1872.

1292. Sont assujettis au timbre : 1° tous les actes civils et judiciaires et les écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi, sauf les cas de dispense expresse dans lesquels l'acte dispensé reçoit une mention nommée *visa pour timbre*; 2° les pétitions et mémoires présentés aux préfets, ministres, et en général à toutes les autorités publiques; 3° toutes affiches, quel qu'en soit l'objet (L. 18 juillet 1866, art. 4), à l'exception de celles d'actes émanés de l'autorité publique (L. 9 vendémiaire an VI, art. 54), pour lesquels le législateur a réservé en outre l'emploi exclusif du papier de couleur blanche (L. 28 juillet 1791; L. 28 avril 1816, art. 65), et des affiches électorales (L. 1868 sur la presse, art. 3); « les affiches concernant l'administration des biens, l'exécution des travaux ou de toute autre entreprise d'une société (exposition, courses, régates, fêtes), d'un établissement public, d'une com-

mune ou d'un département, doivent, quoique signées par un magistrat de l'ordre administratif, être imprimées sur papier timbré et de couleur (Direction gén. de l'enregist. Inst. 24 mars 1866) »; 4° les effets négociables ou de commerce (L. 25 juin 1850, art. 1 [n° 1297]); 5° les actions et obligations des sociétés (L. 5 juin 1850, art. 14); 6° les obligations négociables des départements, communes, établissements publics et compagnies françaises ou étrangères (L. 5 juin 1852, art. 27; L. 13 mai 1863, art. 11); 7° les bordereaux de commerce; 8° les polices d'assurance; 9° les bordereaux et arrêtés des agents de change et courtiers; 10° les titres de rentes, emprunts ou autres effets publics de gouvernements étrangers émis, souscrits ou circulant en France (LL. 13 mai 1863; 1er juillet 1864; 25 mai 1872); 11° les lettres de voiture, droit de décharge compris (70 centimes), et les récépissés, droit de décharge compris (35 centimes), que les compagnies de chemins de fer seulement sont tenues de délivrer aux expéditeurs lorsqu'ils ne demandent pas de lettre de voiture (L. 13 mai 1863, art. 10; L. 23 août 1871, art. 22; L. 30 mars 1872, art. 1 et 2, qui interdit le *groupage* au point de vue des droits du Trésor; L. 28 février 1872, art. 11); 12° les quittances de produits et revenus de toute nature obligatoirement délivrées par les comptables de deniers publics, et réduites à 20 centimes par la loi du 8 juillet 1865, article 4.

1293. Le décret du gouvernement de la défense nationale du 5 septembre 1870 a fait disparaître [*voir* n° 774] le timbre des journaux, revues et écrits périodiques, et des écrits non périodiques traitant de matières politiques ou d'économie sociale, et ayant moins de six feuilles d'impression, qui étaient antérieurement soumis à cet impôt aux termes de la loi du 11 mai 1868 sur la presse. Mais les deux lois des 23 août 1871 et 28 février 1872, ci-dessus étudiées au point de vue de leurs dispositions relatives aux droits d'enregistrement, ont aussi apporté des modifications relatives à la législation du timbre, dans le but de rendre cet impôt plus productif; c'est ce qu'ont fait également les lois plus spéciales au timbre des 30 mars, 25 mai et 20 décembre 1872. Ces lois diverses contiennent, d'une part, l'assujettissement de nouvelles pièces à l'impôt du timbre, et d'autre part l'élévation des droits, en même temps que des règles relatives à leur recouvrement. Nous allons d'abord nous expliquer sur le premier point, qui va faire suite à l'énumération qui précède; nous ferons connaître ensuite les dispositions de la seconde catégorie.

1294. En vertu de ces lois de 1871 et 1872, il faut ajouter à la nomenclature des actes soumis au timbre : — 13° les titres émis par les villes, provinces et corporations étrangères, quelle que soit leur dénomination, et par tout autre établissement public étranger (L. 30 mars 1872, art. 1 § 1 et art. 2); — 14° les quatre originaux de chaque connaissement, exigés par l'article 282 du Code de commerce, qui, bien que soumis au timbre avant la loi nouvelle, y échappaient le plus souvent, et qui doivent accompagner tout transport par mer et sur les fleuves, rivières et canaux dans le rayon de l'inscription maritime (autre loi du 30 mars 1872, art. 3, 5, 6 et 7); — 15° les connaissements venant de l'étranger (même loi, art. 4); — 16° les avertissements donnés avant toute citation par les greffiers de justice de paix, aux termes de la loi du 2 mai 1855 (L. 23 août 1871, art. 21).

1295. 17° Le chèque défini par l'article 1 de la loi du 14 juin 1865 « l'écrit qui, sous la forme d'un mandat de paiement, sert au » tireur à effectuer le retrait, à son profit ou au profit d'un tiers, » de tout ou partie de fonds portés au crédit de son compte chez » le tiré, et disponibles »; la loi du 23 août 1871 (art. 18 § 2) n'a soumis les chèques qu'au droit de quittance de 10 centimes dont il va être parlé; si cette loi les a traités aussi favorablement, et si déjà la loi du 14 juin 1865 avait admis à leur profit une exception à la loi fiscale, c'est que le chèque, de son essence, n'est et ne doit être qu'un instrument de paiement. Mais l'exposé des motifs de la loi de 1865 faisait remarquer que « si des opérations de crédit, » spéculant sur ce que présente d'équivoque la forme extérieure » du mandat, cherchaient à revêtir l'apparence du chèque pour » se soustraire à l'impôt qu'elles doivent au Trésor, il pourrait se » produire dans les recettes budgétaires une diminution d'autant » plus fâcheuse qu'elle ne profiterait pas à la masse des contri- » buables, mais à la fraude ». L'exposé des motifs du projet de loi du 5 novembre 1873 constate que « ces prévisions se sont malheureusement réalisées... ». Il ajoute que le conseil supérieur du commerce a été unanime pour que la loi du 23 août 1871 fût révisée, et qu'il résulte des diverses opinions émises que cette révision doit consister dans la soumission à l'impôt des chèques de place en place et de tout écrit de quelque nature qu'il soit, négociable ou non, ayant pour objet de procurer une remise de fonds de place en place. C'est ce qui a été fait par la loi du 19 février 1874 (art. 4 à 10), qui a frappé d'une taxe de 20 centimes les chèques

émis et payables de place à place, et modifié la loi du 14 juin 1865 sur les chèques, en ajoutant trois paragraphes à l'article 1, en abrogeant et remplaçant l'article 6. Cette loi de 1874 n'a point empêché de se servir des chèques à distance, non pas pour effectuer le retrait de dépôts réels, mais pour faire des actes de commerce en évitant de payer des droits qui seraient dus pour des effets négociables; le chèque cesse d'être alors un simple instrument de paiement pour devenir un instrument de crédit et de liquidation comme la lettre de change. C'est par ce motif que la Chambre des députés avait voté un second paragraphe de l'article 1er de la loi de finances du 22 décembre 1878, rejeté par le Sénat, qui égalisait le traitement des chèques de place à place et des effets négociables au point de vue du droit proportionnel [n° 1297].

1296. 18° Les quittances ou acquits et tous titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération, reçu ou décharge. L'intérêt pratique propre à cette dernière application du droit de timbre, qui a pour le public, sinon pour le Trésor, l'inconvénient de se produire sans cesse dans les relations quotidiennes, rend utile la connaissance des textes législatifs qui concernent cet impôt. Un décret portant règlement d'administration publique du 27 novembre 1871, a en outre réglé, aux termes de l'article 24 de la loi, la forme et les conditions d'emploi des *timbres-quittances*, dont l'usage est promptement entré dans les mœurs.

A partir du 1er décembre 1871, sont soumis à un droit de timbre de dix centimes: 1° les quittances ou acquits donnés au pied des factures ou mémoires, les quittances pures et simples, reçus ou décharges de sommes, titres, valeurs ou objets, et généralement tous les titres de quelque nature qu'ils soient, signés ou non signés, qui emporteraient libération, reçu ou décharge; 2° les chèques, tels qu'ils sont définis par la loi du 14 juin 1865, dont l'article 7 est et demeure abrogé. Le droit est dû pour chaque acte, reçu, décharge ou quittance; il peut être acquitté par l'apposition d'un timbre mobile, à l'exception toutefois du droit sur les chèques, lesquels ne peuvent être remis à celui qui doit en faire usage sans qu'ils aient été préalablement revêtus de l'empreinte du timbre à l'extraordinaire. Le droit de timbre de 10 centimes n'est applicable qu'aux actes faits sous signatures privées et ne contenant pas de dispositions autres que celles spécifiées au présent article (Loi du 23 août 1871, *qui établit des augmentations d'impôts et des impôts nouveaux relatifs à l'enregistrement et au timbre*, art. 18). — Une remise de deux pour cent sur le timbre est accordée, à titre de déchet, à ceux qui feront timbrer préalablement leurs formules de quittances, reçus ou décharges (art. 19). — Sont seuls exceptés du droit de timbre de 10 centimes: 1° les acquits inscrits sur les chèques, ainsi que sur les

lettres de change, billets à ordre et autres effets de commerce assujettis au droit proportionnel; 2° les quittances de 10 francs et au-dessous, quand il ne s'agit pas d'un acompte ou d'une quittance finale sur une plus forte somme; 3° les quittances énumérées en l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII, à l'exception de celles relatives aux traitements et émoluments des fonctionnaires, officiers des armées de terre et de mer, et employés salariés par l'État, les départements, les communes et tous établissements publics; 4° les quittances délivrées par les comptables de deniers publics, celles des douanes, des contributions indirectes et des postes qui restent soumises à la législation qui leur est spéciale. Toutes autres dispositions contraires sont abrogées (art. 20). — Les avertissements donnés aux termes de la loi du 2 mai 1855, avant toute citation, devront être rédigés par le greffier du juge de paix, sur papier au timbre de dimension de cinquante centimes (art. 21). — Les sociétés, compagnies, assureurs, entrepreneurs de transports et tous autres assujettis aux vérifications des agents de l'enregistrement par les lois en vigueur, sont tenus de représenter auxdits agents leurs livres, registres, titres, pièces de recette, de dépense et de comptabilité afin qu'ils s'assurent de l'exécution des lois sur le timbre. Tout refus de communication sera constaté par procès-verbal, et puni d'une amende de 100 francs à 1,000 francs (art. 22). — Toute contravention aux dispositions de l'article 18 sera punie d'une amende de 50 francs. L'amende sera due par chaque acte écrit, quittance, reçu ou décharge, pour lequel le droit de timbre n'aurait pas été acquitté. Le droit de timbre est à la charge du débiteur; néanmoins le créancier qui a donné quittance, reçu ou décharge en contravention aux dispositions de l'article 18, est tenu personnellement et sans recours, nonobstant toute stipulation contraire, du montant des droits, frais et amendes. La contravention sera suffisamment établie par la représentation des pièces non timbrées et annexées aux procès-verbaux que les employés de l'enregistrement, les officiers de police judiciaire, les agents de la force publique, les préposés des douanes, des contributions indirectes et ceux des octrois, sont autorisés à dresser, conformément aux articles 31 et 32 de la loi du 13 brumaire an VII. Il leur est attribué un quart des amendes recouvrées. Les instances seront instruites et jugées selon les formes prescrites par l'article 76 de la loi du 28 avril 1816 (art. 23). — Un règlement d'administration publique déterminera la forme et les conditions d'emploi des timbres mobiles créés en exécution de la présente loi. Toute infraction aux dispositions de ce règlement sera punie d'une amende de 20 francs. Sont applicables à ces timbres les dispositions de l'article 21 de la loi du 11 juin 1859. Sont considérés comme non timbrés: 1° les actes, pièces ou écrits sur lesquels le timbre mobile aurait été apposé sans l'accomplissement des conditions prescrites par le règlement d'administration publique, ou sur lesquels aurait été apposé un timbre ayant déjà servi; 2° les actes, pièces ou écrits sur lesquels un timbre mobile aurait été apposé en dehors des cas prévus par l'article 18 (art. 24).

Sont encore exempts du droit de timbre des quittances, reçus ou décharges de toute nature, les reconnaissances et reçus donnés, soit par lettres, soit autrement pour constater la remise d'effets de commerce à négocier, à accepter ou à encaisser (L. 30 mars 1872, *relative... 2° à diverses modifications concernant le timbre sur les décharges contenues dans les lettres missives*, art. 4).

1297. Indépendamment de ces nouvelles applications de l'im-

pôt du timbre, des augmentations plus générales ont été édictées par les lois du 23 août 1871 et du 30 mars 1872, et quelques autres qui ont prescrit : — 1° l'établissement de deux décimes en sus ajoutés au principal des droits de timbre de toute nature, sauf les deux catégories qui suivent (2° et 3°) dont le tarif est augmenté (L. 23 août 1871, art. 2 § 1); — 2° l'augmentation du tarif des droits de timbre sur les effets de commerce, les récépissés de chemins de fer, ainsi que les quittances et reconnaissances, qui étaient passibles du droit de 20 centimes (L. 23 août 1871, art. 2 § 2; L. 30 mars 1872, art. 1 ; L. 28 février 1872, art. 18; L. 19 février 1874, art. 3); — 3° l'élévation de 2 à 5 cent. par 100 fr. du taux d'abonnement au timbre des lettres de gage et obligations du Crédit foncier (L. 30 mars 1871, art. 1 § 3); — 4° l'application de la surtaxe générale de deux décimes aux taxes d'abonnement au timbre exigibles depuis la mise à exécution de la loi, quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle l'abonnement ait été contracté (L. 30 mars 1872, art. 3); — 5° des mesures diverses destinées à assurer l'application de l'impôt du timbre à tous les titres de valeurs étrangères qui y sont assujetties (L. 30 mars 1872, art. 2; L. 25 mai 1872, art. 1, 2 et 3 [n°s 1292 10° et 1294 13°]). — Il faut ajouter à cette nomenclature les décimes étendus par la loi du 2 juin 1875 (art. 5 ci dessus reproduit n° 1191).

Avec les transformations de la situation financière de la France résultant du développement normal de la richesse [n°s 1286 *in fine* et 1301], la nécessité des dégrèvements d'impôts s'est produite ; elle s'est fait sentir en particulier relativement aux aggravations de droits que nous venons de signaler en seconde ligne.

En ce qui concerne les effets de commerce, les droits de timbre établis par la loi du 5 juin 1850 [n° 1292 4°] constituaient un véritable dégrèvement, non-seulement pour les effets de 100 francs et au-dessous tarifés au *minimum* de 5 cent., mais encore pour tous les effets relatifs à des transactions ne se soldant pas en sommes rondes de 100 francs; pour les autres effets, la loi de 1850 les frappait d'un droit de timbre de 50 cent. pour 1,000 fr.; la loi du 23 août 1871 (art. 2) avait doublé ce droit en le portant à 1 fr.; la loi du 19 février 1874 (art. 3) l'avait triplé en le fixant à 1 fr. 50 cent. pour 1,000 fr., mais en acceptant les effets tirés de l'étranger et circulant en France. Cet impôt pesait lourdement sur le commerce et l'industrie; la loi de finances du 22 décembre 1878 (art. 1) l'a ramené au chiffre de 50 centimes pour 1,000 fr., en ordonnant sa réduction des deux tiers pour tous les effets autres que ceux tirés

de l'étranger sur l'étranger et circulant en France, auxquels ne s'appliquait pas la loi de 1874. Une diminution de recettes de 20 millions était prévue comme conséquence de ce dégrèvement que le mouvement ascensionnel des effets de commerce ne doit pas tarder à compenser.

En ce qui concerne les récépissés de chemins de fer, le droit de timbre qui les frappe est également excessif et devrait être aussi l'objet d'un dégrèvement sérieux.

1298. Les droits de timbre sont de deux sortes; les uns sont dits droits de *timbre de dimension*, les autres droits de *timbre proportionnel*.

Le timbre de dimension est ainsi appelé parce qu'il est tarifé en raison de la dimension du papier dont on doit se servir pour les différents actes judiciaires et autres. Le timbre proportionnel est applicable à certains actes de la vie commerciale : lettres de change, mandats, billets à ordre ; il constitue plutôt cependant, en ce qui les concerne, un droit gradué [nº 1285] qu'un droit strictement proportionnel. Il en est autrement du droit de timbre établi sur les valeurs mobilières françaises [nº 1303] et les effets publics étrangers [nº 1292 10º], qui est absolument proportionnel.

Les règles adoptées pour la perception des droits de timbre de dimension ou proportionnels sont simples et concilient les facilités à donner au public avec les garanties nécessaires à l'État. Ces modes de perception sont au nombre de trois.

1299. 1° Le *timbre ordinaire* est apposé sur un papier que l'État fabrique et vend lui-même; cette fabrication du papier timbré par l'État est un obstacle à la contrefaçon des timbres, rendue plus difficile par le filigrane, indiquant le millésime de l'année de la fabrication, que ce papier porte dans la pâte, et par sa double empreinte, timbre noir à l'encre d'imprimerie et timbre sec, dont il est revêtu. Ce papier est imposé aux officiers publics et ministériels pour la rédaction de leurs actes [nº 1302]. Le prix varie avec la dimension du papier; il était fixé de la manière suivante par la loi de finances du 2 juillet 1862, actuellement modifiée par l'article 2 de la loi du 23 août 1871 ci-dessus mentionné [nº 1297 1º], qui a augmenté ces prix de deux décimes, de sorte que la feuille de papier timbré de 50 centimes d'après le texte suivant, en vaut 60.

A partir du 15 juillet 1862, le droit de timbre perçu à raison de la dimension du papier est fixé comme il suit: demi-feuille de petit papier, 50 c.; feuille de

petit papier, 1 fr.; feuille de moyen papier, 1 fr. 50 c.; feuille de grand papier, 2 fr.; feuille de grand registre, 3 fr. Ceux qui, dans une intention frauduleuse, ont altéré, employé, vendu ou tenté de vendre des papiers timbrés ayant déjà servi sont poursuivis devant le tribunal correctionnel et punis d'une amende de 50 à 1,000 fr. En cas de récidive, la peine est d'un emprisonnement de cinq jours à un mois, et l'amende est doublée. Il peut être fait application de l'article 463 du Code pénal (Loi du 2 juillet 1862, art. 21). — L'amende est de 50 fr. pour chaque acte ou écrit sous signature privée sujet au timbre de dimension et fait sur papier non timbré (art. 22). — Les préposés des douanes, des contributions indirectes et ceux des octrois ont, pour constater les contraventions au timbre des actes ou écrits sous signature privée, et pour saisir les pièces en contravention, les mêmes attributions que les préposés de l'enregistrement (art. 23).

1300. 2° Le *timbre extraordinaire* est apposé par l'administration sur les papiers que les particuliers lui portent, lorsqu'ils ne veulent pas faire emploi de celui de la régie, dans le cas où son emploi n'est pas obligatoire, comme pour les journaux avant 1870 et les affiches. Le timbre mobile le remplace avec avantage.

1301. 3° Le *timbre mobile* ou *adhésif* a été créé par la loi de finances du 11 juin 1859 (art. 19, 20 et 21); ses formes et conditions sont réglées par un décret du 18 janvier 1860. L'article 19 de la loi du 11 juin 1859 indique, en posant le principe, la nature et l'utilité de ce troisième mode de perception de l'impôt du timbre, destiné à recevoir la plus grande extension. Les lois de finances des 2 juillet 1862 (art. 24 et 25), 13 mai 1863 (art. 8), 8 juillet 1865 (art. 5), celle du 31 juillet 1867 (art. 29) concernant les journaux et par suite actuellement abrogée, celle du 27 juillet 1870 (art. 6); les lois du 23 août 1871 (art. 24 [reproduit ci-dessus n° 1296]), du 30 mars 1872 (art. 4 et 7), du 25 mai 1872 (art. 4) et du 19 janvier 1874 (art. 9) ont étendu ce mode de perception au plus grand nombre des actes soumis au timbre. Des décrets des 19 février 1874 et 8 septembre 1877 réglementent les timbres mobiles des effets de commerce et des warrants.

1302. La loi de finances du 29 décembre 1873 (art. 2 à 5) fait une application remarquable du timbre mobile aux copies de tous exploits d'huissiers, notifications d'avoué à avoué, significations de tous jugements, actes de procédure ou pièces diverses.

Nous reproduisons avec ces textes importants, et qui intéressent directement les lois de procédure civile, le grave passage de l'ex-

posé des motifs[1] qui explique cette application nouvelle du timbre mobile apposé sur l'original des exploits et du monopole de l'État étendu dans l'espèce à la fabrication d'un papier spécial destiné aux copies des exploits et des notifications et fourni gratuitement par la régie.

Le droit de timbre des copies des exploits, des notifications d'avoué à avoué, et des significations de tous jugements, actes ou pièces, sera acquitté au moyen de timbres mobiles apposés sur l'original de l'exploit. Néanmoins, ces copies ne pourront être faites que sur un papier timbré spécial de la dimension des feuilles aux droits de 50 centimes ou de 1 franc, et qui sera fourni gratuitement par l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre (L. 29 déc. 1873, *portant fixation générale des dépenses et des recettes de l'exercice 1874*, art. 2). — Indépendamment des mentions prescrites par l'article 48 du décret

[1] « Malgré les prescriptions des décrets de 1807 et de 1813 sur les tarifs civils, malgré les fréquentes instructions du ministère de la justice, les copies des exploits et des pièces signifiées ne sont pas toujours remises aux parties, qui néanmoins en acquittent le coût et les droits de timbre. L'administration s'est constamment préoccupée des moyens de réprimer ce genre de fraude, qui depuis longtemps enlève au Trésor des sommes importantes, et auquel l'augmentation des droits de timbre votée en 1871 a imprimé une nouvelle activité. Il est donc devenu nécessaire de recourir à la loi, non pour obtenir des moyens de répression nouveaux, mais pour entourer la perception de garanties qui préviennent la fraude. Ces garanties sont les suivantes : les copies seraient faites sur un papier spécial revêtu d'un timbre de couleur. Pour se procurer ce papier, qui serait fourni gratuitement par l'administration, l'officier ministériel serait tenu d'acheter des timbres mobiles représentant la valeur des droits de timbre dus à raison de la dimension et du nombre de feuilles de papier employées pour ces copies. Ces timbres mobiles seraient oblitérés au moyen d'une griffe à date au moment de l'enregistrement de l'original. Comme moyen de contrôle, l'huissier serait tenu d'ajouter aux mentions prescrites par le décret du 14 juin 1813 et par l'article 67 du Code de procédure civile, l'indication du nombre de feuilles de papier spécial employées et le montant des droits de timbre exigibles à raison de leur dimension. Comme sanction, il ne pourrait être alloué en taxe ni réclamé une somme supérieure à la valeur des timbres mobiles apposés au bas de l'original de l'exploit. De l'ensemble de ces mesures il résultera que l'officier ministériel ne pourra pas s'attribuer le droit de timbre des copies, puisque ces droits seraient représentés par les timbres mobiles apposés au bas de l'original. Si, persistant dans une pratique regrettable, il voulait continuer à s'approprier ces droits, il serait obligé de dissimuler le nombre et l'étendue de ces copies, et de renoncer ainsi à l'émolument qui lui est attribué par les tarifs. Les articles 4, 5, 6, 7, que nous présentons d'accord avec M. le garde des sceaux, ont pour objet de sanctionner ces mesures, qui, nous en avons la confiance, suffiront pour prévenir des abus invétérés et pour faire rentrer dans les caisses du Trésor, sans rien demander aux contribuables, une somme que nous n'estimons pas à moins de un million (*Exposé des motifs présenté par M. Thiers, président de la République, et M. Léon Say, ministre des finances*) ».

du 11 juin 1813 et par l'article 67 du Code de procédure civile, les huissiers seront tenus d'indiquer distinctement au bas de l'original et des copies de chaque exploit : 1° le nombre des feuilles de papier spécial employées tant pour les copies de l'original que pour les copies des pièces signifiées; 2° le montant des droits de timbre dus à raison de la dimension de ces feuilles (art. 3). — Il ne pourra être alloué en taxe, et les officiers ministériels ne pourront demander et se faire payer, à titre de remboursement de droit de timbre des copies, aucune somme excédant la valeur des timbres mobiles apposés en exécution des dispositions qui précèdent. Un règlement d'administration publique déterminera la forme et les conditions d'emploi du papier spécial et des timbres mobiles créés par la présente loi, ainsi que toutes les autres mesures d'exécution. Sont applicables à ces timbres les dispositions de l'article 21 de la loi du 11 juin 1859 (art. 4). — Chaque contravention aux dispositions des articles 2 et 3 ci-dessus et à celles du règlement d'administration publique à intervenir sera punie d'une amende de cinquante francs. Seront considérés comme non timbrés les actes et pièces autres que les copies spécifiées en l'article 2 et qui auraient été écrits sur le papier spécial exclusivement destiné à ces copies (art. 5).

C. *Impôts sur les valeurs mobilières.*

1303. Énumération des trois espèces d'impôts établis sur les valeurs mobilières; renvoi pour le droit de timbre.

1304. Droit de transmission sur les valeurs mobilières; caractère juridique, assiette et produits de cet impôt.

1305. Loi du 23 juin 1857.

1306. Élévation et extension du droit de transmission en 1871 et 1872.

1307. Impôt direct de 3 °/₀ établi par la loi du 29 juin 1872 sur le revenu de valeurs mobilières.

1308. Loi du 1er décembre 1875 relative à l'application de cet impôt aux sociétés commerciales ou civiles.

1309. Extension de la taxe de 3 °/₀ par la loi du 21 juin 1875, art. 5.

1309 *bis*. Autre extension aux sociétés et associations par la loi du 28 décembre 1880.

1310. Lois du 15 juin 1872 sur les titres au porteur, et du 27 février 1880 sur l'aliénation et la conversion des valeurs mobilières appartenant aux mineurs.

1311. Application aux valeurs étrangères du droit de transmission et de tous droits frappant les valeurs françaises.

1312. Extension de ces droits aux titres des villes, provinces et établissements publics, étrangers.

1313. Application de la taxe de 3 °/₀ aux valeurs étrangères.

1303. V. Les titres français, ainsi nommés *valeurs mobilières* et définis au numéro suivant, sont actuellement soumis à trois impôts distincts, bien qu'ils les atteignent cumulativement : 1° le droit de timbre, dont il vient d'être parlé [nos 1292 à 1294], porté par les lois de 1850 et 1874 à 6 cent. par 100 fr. et par an, quel que soit

l'affaiblissement et même l'absence du revenu du titre; 2° le droit de transmission dont il va être parlé [n[os] 1304 à 1306] et qui, de 1857 à 1872, était plus particulièrement appelé l'impôt sur les valeurs mobilières; et 3° l'impôt direct de 3 % sur le revenu de ces valeurs, établi par la loi du 29 juin 1872 indépendamment de l'augmentation des deux autres impôts [n° 1307].

1304. Le droit de transmission sur les titres d'actions et d'obligations de toute société, compagnie ou entreprise quelconque, financière et industrielle, commerciale ou civile, a été établi par la loi de finances du 23 juin 1857, qui en a confié la perception à l'administration de l'enregistrement et des domaines. Cet impôt, de création relativement récente, s'expliquait par les modifications profondes qui ont opéré, dans l'état de la fortune publique, une véritable révolution économique, depuis le commencement du XIX[e] siècle et la rédaction du Code civil, empreinte encore du vieil adage *mobilium vilis possessio*, dont s'est inspiré le rédacteur des articles 1401 § 1, 1554, 868, 865, 859, etc. Depuis 1804, et surtout dans les quarante dernières années, une partie considérable de la fortune des citoyens s'est mobilisée; la richesse mobilière, représentée par des titres innombrables qu'absorbent chaque jour les capitaux, a conquis sa place à côté de la propriété immobilière. La loi fiscale de 1857, qui du reste avait été devancée dans cette voie par la loi du 5 juin 1850 qui appliquait l'impôt du timbre à la plupart des valeurs mobilières [n° 1292 5° et 6°], a suivi le mouvement qui s'est accompli dans les habitudes et les idées de la nation, en même temps que dans la composition matérielle de son patrimoine. Nous reproduisons les textes importants qui ont créé cet impôt, en faisant observer qu'il n'atteint pas certaines valeurs mobilières, les titres de rentes sur l'État [*voir* n° 1076]. D'après la loi de 1857, il n'atteignait pas non plus les obligations des communes et des départements, et les diverses obligations ou lettres de gage émises par la Société du Crédit foncier de France (Dijon, 16 août 1861; Limoges, 17 mai 1865; S. 61, 2, 253; 65, 2, 169); cette exception a cessé depuis 1871 [n° 1306].

Rien ne prouve mieux l'importance considérable de cet élément de la fortune publique que le produit total du droit de transmission par rapport aux valeurs sur lesquelles ce droit est assis, titres des sociétés françaises et étrangères, titres émis par les départements, communes et établissements publics [n[os] 1311 et 1312]. Le tableau

suivant donne ces chiffres pour les trois exercices 1877, 1878 et 1879 [1].

ANNÉES.	MONTANT des DROITS PAYÉS.	VALEURS sur lesquelles LES DROITS SONT ASSIS.
1877	25,147,313 fr.	11,406,381,400 fr.
1878	26,894,569 fr.	11,961,116,300 fr.
1879	29,971,569 fr.	13,000,370,400 fr.

1305. La différence qui existe entre les titres d'actions ou d'obligations *au porteur* et ceux *nominatifs*, les uns transmissibles par tradition et les autres par un transfert sur les registres de la compagnie, a rendu nécessaire de transformer, en ce qui concerne les premiers, le droit de transmission en une taxe d'abonnement fixe et annuelle. Le même motif a déterminé le législateur de 1857 à frapper de l'impôt non-seulement la *transmission*, mais aussi la simple *conversion* d'un titre nominatif en titre au porteur, et réciproquement.

Indépendamment des droits établis par le titre II de la loi du 5 juin 1850, toute cession de titres ou promesses d'actions et d'obligations dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, industrielle, commerciale ou civile, quelle que soit la date de sa création, est assujettie, à partir du 1er juillet 1857, à un droit de transmission de vingt centimes par cent francs de la valeur négociée. Ce droit, pour les titres au porteur, et pour ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres de la société, est converti en une taxe annuelle et obligatoire de douze centimes par cent francs du capital desdites actions et obligations, évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente, et, à défaut de cours dans cette année, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement (Loi *de finances* du 23 juin 1857, art. 6). — Le droit pour les titres nominatifs, dont la transmission ne peut s'opérer que par un transfert sur les registres de la société, est perçu au moment du transfert, pour le compte du Trésor, par les sociétés, compagnies et entreprises qui en sont constituées débitrices par le fait du transfert. Le droit sur les titres mentionnés au paragraphe 2 de l'article précédent est payable par trimestre, et avancé par les sociétés, compagnies et entreprises, sauf recours contre les porteurs desdits titres. A la fin de chaque trimestre, lesdites sociétés sont tenues de remettre au receveur de l'enregistrement du siége social le relevé des transferts et des conversions, ainsi que l'état des actions et obligations soumises à la taxe annuelle (art. 7). — Dans les sociétés qui admettent le titre au porteur, tout propriétaire d'actions et obligations a toujours la faculté de convertir ses titres au porteur en titres nominatifs,

[1] Extrait du *Bulletin de statistique et de législation comparée*, septembre 1880, pages 149 à 151.

et réciproquement. Dans l'un et l'autre cas, la conversion donne lieu à la perception du droit de transmission. Néanmoins, pendant un délai de trois mois à partir de la mise à exécution de la présente loi, la conversion des actions et obligations au porteur en actions et obligations nominatives sera affranchie de tout droit (art. 8). — Les actions et obligations émises par les sociétés, compagnies ou entreprises étrangères sont soumises en France à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi et par celle du 5 juin 1850 sur les valeurs françaises ; elles ne pourront être cotées et négociées en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (art. 9). — Toute contravention aux précédentes dispositions et à celle des règlements qui seront faits pour leur exécution est punie d'une amende de cent francs à cinq mille francs, sans préjudice des peines portées par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, pour omission ou insuffisance de déclaration (art. 10).

1306. Trois lois successives du 16 septembre 1871 (art. 11), du 30 mars 1872 (art. 1) et du 29 juin 1872 (art. 3) ont augmenté et modifié le taux du droit de transmission sur les valeurs mobilières. Ce taux est actuellement réglé par ce dernier texte ci-dessous reproduit. En outre, la première de ces lois a étendu cet impôt aux valeurs mobilières, sauf les titres de la dette publique de France, que n'atteignait pas la loi de 1857.

A partir de la promulgation de la présente loi, le taux des droits et taxe établis par la loi du 23 juin 1857 et par celles des 16 septembre 1871 et 30 mars 1872, est réduit ainsi qu'il suit, savoir : à 50 cent. par 100 fr. pour la transmission ou la conversion des titres nominatifs; à 20 cent. par 100 fr. pour la taxe à laquelle sont assujettis les titres au porteur. Ces droits et taxe ne sont pas soumis aux décimes (L. 29 juin 1872, art. 3). — Ces droits sont applicables à la transmission des obligations des départements, des communes, des établissements publics et de la société du Crédit foncier (L. 16 septembre 1871, art. 11). — Ces droits seront perçus à l'avenir sur la valeur négociée, déduction faite des versements restant à faire sur les titres non entièrement libérés (L. 30 mars 1872, art. 1 § 2).

1307. Toutes les valeurs mobilières françaises, en outre du droit de timbre et du droit de transmission, ont été frappées par la loi du 29 juin 1872 d'un troisième impôt, consistant en une taxe annuelle de 3 °/₀ sur leur revenu. Les titres de la dette publique en sont seuls exemptés, comme des deux autres impôts sur les valeurs mobilières, dans l'intérêt du crédit de l'État [nº 1076]. C'est pour 34,274,000 fr. que figure au budget de 1880 [nº 1121] cet impôt, qui constitue pour les valeurs mobilières un supplément de charge considérable. Bien que cette taxe sur le revenu des valeurs

mobilières soit de son essence une véritable contribution directe [n° 1157], la loi en a confié l'assiette et le recouvrement à l'administration de l'enregistrement.

Un décret portant règlement d'administration publique du 6 décembre 1872 a été rendu en exécution de la loi du 29 juin, sur le mode d'établissement et de perception de cette contribution.

Indépendamment des droits de timbre et de transmission établis par les lois existantes, il est établi, à partir du 1er juillet 1872, une taxe annuelle et obligatoire : 1° sur les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature, des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, quelle que soit l'époque de leur création; 2° sur les arrérages et intérêts annuels des emprunts et obligations des départements, communes et établissements publics, ainsi que des sociétés, compagnies et entreprises ci-dessus désignées; 3° sur les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêts et commandites dans les sociétés, compagnies et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions (Loi du 29 juin 1872, *relative à un impôt sur le revenu des valeurs mobilières*, art. 1). — Le revenu est déterminé : 1° pour les actions, par le dividende fixé d'après les délibérations des assemblées générales d'actionnaires ou des conseils d'administration, les comptes rendus ou tous autres documents analogues; 2° pour les obligations ou emprunts, par l'intérêt ou le revenu distribué dans l'année; 3° pour les parts d'intérêts et commandites, soit par les délibérations des conseils d'administration des intéressés, soit, à défaut de délibération, par l'évaluation, à raison de 5 % du montant du capital social ou de la commandite, ou du prix moyen de cessions de parts d'intérêts consenties pendant l'année précédente. Les comptes rendus et les extraits des délibérations des conseils d'administration ou des actionnaires seront déposés dans les vingt jours de leur date au bureau de l'enregistrement du siége social (art. 2). — La quotité de la taxe établie par la présente loi est fixée à 3 % du revenu des valeurs spécifiées en l'article 1. Le montant en est avancé, sauf leur recours, par les sociétés, compagnies, entreprises, villes, départements ou établissements publics. Pour l'année 1872, les revenus, intérêts et dividendes seront sujets à la taxe pour moitié seulement de leur montant, quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle le paiement aura lieu. A partir de la promulgation de la présente loi, le taux des droits et taxe établis par la loi du 23 juin 1857 et par celles des 16 septembre 1871 et 30 mars 1872 est réduit ainsi qu'il suit, savoir : à 50 c. par 100 fr. pour la transmission ou la conversion des titres nominatifs; à 20 cent. par 100 fr. pour la taxe à laquelle sont assujettis les titres au porteur. Ces droits et taxe ne sont pas soumis aux décimes (art. 3). — Les actions, obligations, titres d'emprunts, quelle que soit d'ailleurs leur dénomination, des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi que tout autre établissement public étranger, sont soumis à une taxe équivalente à celle qui est établie par la présente loi sur le revenu des valeurs françaises. Les titres étrangers ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement de cette taxe, ainsi que des droits de timbre et de transmission. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera les époques de

paiement de taxe, ainsi que toutes les autres mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (art. 4). — Chaque contravention aux dispositions qui précèdent et à celles du règlement d'administration publique qui sera fait pour leur exécution, sera punie conformément à l'article 10 de la loi du 23 juin 1857. Le recouvrement de la taxe sur le revenu sera suivi, et les instances seront introduites et jugées comme en matière d'enregistrement (art. 5).

1308. Une loi du 1er décembre 1875 a eu pour objet de soustraire à l'application de la loi du 29 juin 1872 et de l'impôt de 3 °/₀ sur le revenu, les parts d'intérêts des sociétés en nom collectif et de certaines autres sociétés commerciales ou civiles. L'administration de l'enregistrement avait en effet prétendu percevoir l'impôt de 3 °/₀ sur le revenu du capital social dans les sociétés en nom collectif avec ou sans commanditaire, et quatre arrêts de la cour de cassation du 23 août 1875 avaient consacré cette interprétation. Les protestations des chambres de commerce et syndicats furent générales et signalèrent aux pouvoirs publics la perturbation que cette jurisprudence allait jeter dans l'industrie et le commerce français; c'est pour faire droit à ces réclamations qu'est intervenue la loi du 1er décembre 1875.

Les dispositions de l'article 1 § 3 de la loi du 29 juin 1872 ne sont pas applicables aux parts d'intérêts dans les sociétés commerciales en nom collectif, et elles ne s'appliquent, dans les sociétés en commandite dont le capital n'est pas divisé par actions, qu'au montant de la commandite (Loi du 1er décembre 1875, *ayant pour objet de déclarer que les dispositions de la loi du 29 juin 1872 ne sont pas applicables aux sociétés de commerce en nom collectif, ni aux associés-gérants des sociétés en commandite, ni aux sociétés dites de coopération*, art. 1). — La même exception s'applique aux parts d'intérêts dans les sociétés de toute nature, dites de coopération, formées exclusivement entre des ouvriers ou artisans au moyen de leurs cotisations périodiques (art. 2).

1309. La loi du 21 juin 1875, relative à divers droits d'enregistrement [n° 1286], assujettit à la taxe de 3 °/₀ les lots et primes de remboursement; l'avance de cette taxe est imposée personnellement aux sociétés, départements, communes ou établissements publics, sauf leur recours contre les obligataires.

Nous avons fait connaître [n° 1096] la loi du 28 juillet 1875 relative aux consignations de valeurs mobilières.

Sont assujettis à la taxe de 3 °/₀ établie par la loi du 29 juin 1872, les lots et primes de remboursement payés aux créanciers et aux porteurs d'obligations, effets publics et tous autres titres d'emprunt. La valeur est déterminée, pour la perception de la taxe, savoir : 1° pour les lots, par le montant même du lot en monnaie française; 2° pour les primes, par la différence entre la somme remboursée et le taux d'émission des emprunts. Un règlement d'administration publique déterminera le mode d'évaluation du taux d'émission, ainsi que toutes

autres mesures d'exécution. Sont applicables à la taxe établie par le présent article les dispositions des articles 3, 4 et 5 de la loi du 29 juin 1872 (L. du 21 juin 1875, art. 5).

1309 *bis*. La loi de finances du 28 décembre 1880 (art. 3) a fait l'application de l'impôt de 3 °/₀ sur le revenu des valeurs mobilières à toutes les associations reconnues ou non reconnues, religieuses ou laïques, voulant constituer des propriétés de mainmorte. Cette disposition a été votée après une discussion approfondie dans les deux Chambres, en substituant une disposition générale, applicable à toutes les sociétés, à une rédaction première visant exclusivement les congrégations religieuses. Il faut remarquer, toutefois, que, la loi nouvelle étant uniquement faite pour les associations renfermant une clause prohibitive de jamais distribuer les bénéfices entre leurs membres, elle ne s'applique pas aux sociétés de secours mutuels et aux sociétés similaires. Les dissimulations et les inexactitudes de déclarations peuvent être établies par les moyens de preuve de droit commun et les moyens de contrôle des lois fiscales [n° 1284]. — L'article 4 de la même loi du 28 décembre 1880 met fin à l'exemption du droit de mutation dont jouissaient les mêmes sociétés à la faveur des clauses combinées d'adjonction indéfinie de nouveaux membres et d'accroissement par droit de réversion.

L'impôt établi par la loi du 29 juin 1872 sur les produits et bénéfices annuels des actions, parts d'intérêts et commandites, sera payé par toutes les sociétés dans lesquelles les produits ne doivent pas être distribués en tout ou en partie entre leurs membres. Les mêmes dispositions s'appliquent aux associations reconnues et aux sociétés ou associations même de fait existant entre tous ou quelques-uns des membres des associations reconnues ou non reconnues Le revenu est déterminé : 1° pour les actions, d'après les délibérations, comptes rendus ou documents prévus par le premier paragraphe de l'article 2 de la loi du 29 juin 1872; 2° et pour les autres valeurs, soit par les délibérations des conseils d'administration prévues dans le troisième paragraphe du même article, soit par la déclaration des représentants des sociétés ou associations, appuyée de toutes les justifications nécessaires, soit, à défaut de délibérations et de déclarations, à raison de 5 °/₀ de l'évaluation détaillée des meubles et des immeubles composant le capital social. Le paiement de la taxe applicable à l'année expirée sera fait par la société ou l'association dans les trois premiers mois de l'année suivante, sur la remise des extraits des délibérations, comptes rendus ou documents analogues, et de la déclaration souscrite conformément à l'article 16 de la loi du 22 frimaire an VII. L'inexactitude des déclarations, délibérations, comptes rendus ou documents analogues peut être établie conformément aux articles 17, 18 et 19 de la loi du 22 frimaire an VII, 13 et 15 de celle du 23 août 1871. Chaque contravention aux dispositions qui précèdent et à celles du règlement d'administration publique qui sera fait, s'il y a lieu, pour leur exécution, sera punie con-

formément à l'article 3 de la loi du 29 juin 1872. Sont maintenues toutes les dispositions de cette dernière loi et du règlement d'administration publique du 6 décembre 1872 qui n'ont rien de contraire aux présentes dispositions (Loi du 28 décembre 1880 *portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1881*, art. 3). — Dans toutes les sociétés ou associations civiles qui admettent l'adjonction de nouveaux membres, les accroissements opérés par suite de clauses de réversion, au profit des membres restants, de la part de ceux qui cessent de faire partie de la société ou association, sont assujettis au droit de mutations par décès, si l'accroissement se réalise par le décès, ou aux droits de donation, s'il a lieu de toute autre manière, d'après la nature des biens existants au jour de l'accroissement, nonobstant toutes cessions antérieures faites entre vifs au profit d'un ou de plusieurs membres de la société ou de l'association. La liquidation et le paiement de ce droit auront lieu dans la forme, dans les délais et sous les peines établies par les lois en vigueur pour les transmissions d'immeubles (art. 4).

1310. Les charges fiscales considérables qui, par suite des lois successivement intervenues, pèsent désormais sur les valeurs mobilières, faisaient ressortir encore davantage l'insuffisante protection que la propriété de ces valeurs recevait de la loi. Le législateur n'a cependant point encore apporté au Code civil les améliorations nécessitées par l'état économique de la société et ci-dessus indiquées [n° 1304], mais il a, dans une loi du 15 juin 1872, *relative aux titres au porteur*, déterminé des règles protectrices pour les cas de perte, vol, etc. Un décret portant règlement d'administration publique du 10 avril 1873 a pourvu à l'exécution de ces dispositions, sur lesquelles nous n'insistons pas davantage, car elles appartiennent plus au droit civil et à la procédure qu'au droit administratif. — L'insuffisance de la législation civile par rapport aux transformations économiques survenues depuis 1804 dans les éléments de la fortune publique, a aussi rendu nécessaire la loi du 27 février 1880 *relative à l'aliénation des valeurs mobilières appartenant aux mineurs et aux interdits, et à la conversion de ces mêmes valeurs en titres au porteur*. L'article 12 et dernier de cette loi abroge directement la loi du 24 mars 1806 concernant le transfert des rentes sur l'État et le décret du 25 septembre 1813 relatif à l'aliénation des actions de la Banque de France.

1311. D'après l'article 9 de la loi du 23 juin 1857, le droit de transmission sur les valeurs mobilières frappe également les actions et obligations des sociétés, compagnies et entreprises étrangères, qui se négocient officiellement à la Bourse de Paris. Si les principes de la liberté économique faisaient un devoir au législateur de permettre aux capitaux français de porter leur puissant

concours, à leurs risques et périls, aux entreprises étrangères, ces mêmes principes s'opposaient à ce que les titres étrangers fussent favorisés de la dispense d'un impôt qui frappe les titres français. Les bases de cette perception ont été quatre fois modifiées par les règlements d'administration publique du 17 juillet 1857, du 11 janvier 1862, du 11 décembre 1864 et du 24 mai 1872, intervenus pour l'exécution de la loi du 23 juin 1857, en ce qui concerne les compagnies étrangères. Aux termes de ce dernier décret du 24 mai 1872, qui fait retour au mode adopté par le règlement primitif du 17 juillet 1857, le droit est perçu sur le nombre des titres présumés circuler en France. A cet effet, les compagnies sont tenues de faire au ministre des finances la déclaration du nombre des actions et obligations négociées sur le marché français, et c'est sur le nombre de titres déclaré, et non sur le chiffre du capital social, que l'impôt est perçu après fixation définitive par le ministre des finances, qui doit prendre l'avis d'une commission mixte dans laquelle les intérêts de l'État et des sociétés sont représentés.

Les actions et obligations émises par les sociétés, compagnies ou entreprises étrangères sont soumises en France à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi et par celle du 5 juin 1850 sur les valeurs françaises; elles ne pourront être cotées et négociées en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (L. 23 juin 1857, art. 9).

1312. La loi du 16 septembre 1871 [n° 1306], qui a soumis au droit de transmission les obligations des départements, communes et établissements publics français, n'avait pas mentionné les titres similaires étrangers qui, par suite, contrairement au principe posé au numéro qui précède, continuaient à jouir d'une complète immunité. La loi du 30 mars 1872 (art. 1 §§ 4 et 5) a rétabli sous ce rapport l'égalité d'impôt et confié le mode d'établissement des droits à un règlement d'administration publique, qui n'est autre que celui du 24 mai 1872, déjà cité. D'autre part l'augmentation des droits de transmission sur les titres qui en étaient déjà frappés par la loi de 1857, s'applique aux titres étrangers comme aux titres français (L. 29 juin 1872, art. 3 [n° 1306]).

Les titres émis par les villes, provinces et corporations étrangères, quelle que soit leur dénomination, et par tout autre établissement public étranger, seront soumis à des droits équivalents à ceux qui sont établis par la présente loi, et par celle du 5 juin 1850 sur le timbre. Ils ne pourront être cotés ou né-

gociés en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits. Un règlement d'administration publique fixera pour ces titres le mode d'établissement et de perception de l'impôt, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital (L. 30 mars 1872, art. 1 §§ 4 et 5).

1313. L'article 4 de la loi du 29 juin 1872 a étendu la taxe de 3 % sur le revenu à toutes les valeurs mobilières étrangères [n° 1307], moins les titres des fonds d'État intentionnellement omis dans l'énumération de cet article. Le règlement d'administration publique du 6 décembre 1872, rendu pour l'exécution de la loi du 29 juin 1872, concerne également les valeurs étrangères.

Les actions, obligations, titres d'emprunt, quelle que soit d'ailleurs leur dénomination, des sociétés, compagnies, entreprises, corporations, villes, provinces étrangères, ainsi que tout autre établissement public étranger, sont soumis à une taxe équivalente à celle établie par la présente loi sur le revenu des valeurs françaises. Les titres étrangers ne pourront être cotés, négociés, exposés en vente ou émis en France qu'en se soumettant à l'acquittement de ces droits, ainsi que du droit de timbre et de transmission. Un règlement d'administration publique fixera le mode d'établissement et de perception de ces droits, dont l'assiette pourra reposer sur une quotité déterminée du capital social. Le même règlement déterminera les époques du paiement de la taxe, ainsi que toutes les autres mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi (L. 29 juin 1872, art. 4).

§ VI. — Postes et télégraphes.

1314. Ancienne direction générale des postes; réunion du service des postes et des télégraphes en 1878; création d'un ministère spécial en 1879.

1315. Monopole de l'administration des postes pour le transport des correspondances et autres attributions.

1316. Arrêté consulaire du 27 prairial an IX.

1317. Réformes postales de 1848 et de la loi du 6 avril 1878.

1318. Législation relative aux transports des imprimés, journaux, papiers d'affaires, ouvrages imprimés, échantillons.

1319. Envois d'argent; transport des valeurs dans les lettres; loi du 4 juin 1859.

1320. Loi du 25 janvier 1873; objets recommandés; déclaration de valeurs avec chargement; valeurs déclarées.

1321. Loi du 7 avril 1879 concernant le recouvrement des effets de commerce par la poste.

1322. Loi du 17 juillet 1880 autorisant le recouvrement par la poste des effets de commerce soumis au protêt, etc.

1323. Projet de loi de 1880 portant création d'une caisse d'épargne postale.

1324. Union postale universelle; traité de Berne de 1874; convention de Paris du 1er juin 1878; loi du 19 décembre 1878; décret du 27 mars 1879; conventions spéciales.

1325. Convention de Paris du 3 novembre 1880 pour l'échange des colis postaux.

1314. Le service des postes a été confié jusqu'en 1878 à une direction générale relevant du ministère des finances. Jusqu'à la même époque le service télégraphique était au contraire placé dans les attributions du ministère de l'intérieur. La réunion de ces deux services, en raison de leurs affinités, avait été souvent demandée. Une commission de l'assemblée nationale de 1871 y avait même conclu, mais elle avait fini par réduire ses propositions à des termes très-modestes consacrés par une loi du 6 décembre 1873, chargeant le gouvernement de faire un règlement d'administration publique sur les trois points suivants : 1° réunion des deux services dans les petits bureaux, en ce sens que le service des télégraphes municipaux puisse être fait par les employés des postes; 2° juxtaposition, autant que possible, des grands bureaux des postes et des télégraphes; 3° soumission des comptes de l'administration des télégraphes à l'inspection des finances. Le règlement d'administration publique demandé avait été publié en 22 articles le 10 juillet 1876. Mais, au lieu de commencer la fusion par en bas, c'était par en haut qu'il fallait l'entreprendre. Trois décrets des 22, 27 décembre 1877 et 27 février 1878, ont commencé l'œuvre en rattachant le service des télégraphes au ministère des finances, en supprimant dans ce ministère l'emploi de directeur général des postes, et en plaçant les deux services des postes et des télégraphes dans les attributions du sous-secrétaire d'État au ministère des finances sous la haute direction du ministre. Ces décrets autorisaient ce haut fonctionnaire à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la réunion des deux services, et, dans le triple intérêt du public, du Trésor et des agents, lui conféraient la mission d'associer les forces, jusqu'alors séparées, de ces deux services. Un quatrième décret du 20 mars 1878 pourvut à l'organisation d'une administration centrale commune, en conservant deux conseils d'administration distincts, composés chacun de trois membres, l'un pour les postes, l'autre pour les télégraphes, mais pouvant délibérer ensemble, le tout dans les conditions établies par deux arrêtés des 8 et 15 avril 1878. D'autres mesures à la date du 20 avril 1878 vinrent opérer dans les départements la fusion des deux services sur les bases suivantes : 1° réunion des services administratifs d'exploitation du télégraphe et de la poste sous l'au-

torité d'un directeur départemental des postes et télégraphes dans chaque département; 2° maintien de l'organisation régionale et distincte du service technique de la construction des télégraphes, entre les mains d'ingénieurs chargés aussi de la télégraphie militaire. Plus tard, pour consacrer et fortifier encore l'activité imprimée à ces services réunis des postes et des télégraphes, un décret du 5 février 1879 les a distraits du ministère des finances et a créé le Ministère des postes et des télégraphes.

1315. L'administration des postes a le monopole du transport des dépêches expédiées pour le service de l'État et du transport des lettres particulières, cachetées ou non cachetées, circulant à découvert ou renfermées dans des sacs, boîtes, paquets ou colis, et généralement de tout objet manuscrit. Ces transports sont interdits à toute personne étrangère au service des postes, sous peine d'une amende de 150 à 300 fr., et, en cas de récidive, de 300 à 3,000 fr. (Arr. 27 prairial an IX). L'État, que nous avons considéré comme manufacturier en ce qui concerne les tabacs, les poudres et les allumettes, nous apparaît ici comme entrepreneur de transports, exerçant à cet égard un monopole restreint aux divers objets qui viennent d'être indiqués, et percevant du public un impôt qui est en même temps le prix d'un service rendu. Bien que nous soyons un partisan convaincu du principe de la liberté du travail [nos 787 et 794], nous reconnaissons que ce monopole a sa raison d'être, moins dans les avantages financiers dont il est la source [n° 1122], que dans l'intérêt d'ordre public qui s'attache à la régularité, la promptitude et la fidélité du transport des lettres, non-seulement dans les grands centres, mais aussi chez les populations rurales que des entreprises commerciales, exposées à la concurrence, et principalement dirigées par leur intérêt personnel, n'eussent jamais dotées de ce bienfait.

Depuis longtemps le service des postes a aussi dans ses attributions, mais sans privilége exclusif, le transport des échantillons, des journaux et imprimés, et la transmission effective ou par mouvement de fonds, également sans privilége exclusif, des valeurs, finances et objets précieux sous forme d'articles d'argent et de valeurs déclarées (L. 22 juin 1854; L. 25 juin 1856; L. 4 juin 1859 art. 1; L. 25 janvier 1873, art. 8; L. 6 avril 1878, art. 8). Une innovation empruntée à l'Angleterre, celle des *cartes postales*, a été introduite par l'article 22 de la loi du 20 décembre 1872 portant fixation du budget de 1873; un arrêté du ministre des finances

du 7 octobre 1875 a autorisé sous les conditions qu'il détermine la fabrication et la mise en vente de cartes postales par l'industrie privée.

1316. Le monopole de l'administration des postes est très-ancien; il était garanti avant 1789 par deux arrêts du conseil des 18 juin et 29 novembre 1681; l'Assemblée constituante déclara qu'ils continueraient à recevoir leur exécution, et la jurisprudence en applique les dispositions consacrées par l'arrêté consulaire du 27 prairial an IX, que nous reproduisons en extraits, et dont la constitutionnalité, vainement critiquée devant la cour de cassation, a été reconnue par une jurisprudence constante.

Les consuls de la République, vu les lois des 26 août 1790, article 4, et 21 septembre 1792, et l'arrêté du 26 vendémiaire an VII contenant confirmation des défenses faites par les anciens règlements à toute personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le transport des lettres, paquets, journaux, feuilles périodiques et autres; ouï le rapport du ministre des finances sur les contraventions qui se commettent à leurs dispositions; le conseil d'État entendu; arrêtent: — Art. 1. Les lois des 26 août 1790 (art. 4) et 21 septembre 1792, et l'arrêté du 26 vendémiaire an VII seront exécutés; en conséquence, il est défendu à tous les entrepreneurs de voitures libres, et à toute autre personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le rapport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogramme et au-dessous, dont le port est exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres. — Art. 2. Les sacs de procédure, les papiers uniquement relatifs au service personnel des entrepreneurs de voitures, et les paquets au-dessus du poids de deux livres sont seuls exceptés de la prohibition prononcée par l'article précédent.

1317. Jusqu'en l'année 1848, le droit sur les lettres consistait en une taxe proportionnelle à la distance à parcourir par chaque lettre, entre le lieu d'expédition et le lieu de destination: c'est ce que l'on appelait le *système des zones*. La loi du 24 août 1848 a donné le signal d'une révolution accomplie en cette matière sous le nom de *réforme postale*; elle a consisté dans la substitution au régime ancien, d'une *taxe uniforme*, quelle que soit la distance, et qui ne s'élève dans certaines proportions qu'avec le poids de la letttre. La réforme postale a été un bienfait pour le commerce, pour les affaires de toute nature, pour les relations de famille, en ce qu'elle a rendu les correspondances moins coûteuses; elle a été aussi une heureuse opération pour l'État, dont elle a augmenté les ressources. Elle a reçu un complément qu'exigeait la rapidité du service, dans l'affranchissement préalable à l'aide de timbres-poste, rendu obligatoire par le paiement d'une surtaxe sur les lettres

non affranchies. L'usage d'un timbre ayant déjà servi à l'affranchissement d'une lettre est puni d'une amende de 50 fr. à 1,000 fr.; en cas de récidive, la peine est d'un emprisonnement de cinq jours à un mois, et l'amende est double; est punie des mêmes peines, suivant les distinctions sus-établies, la vente ou la tentative de vente d'un timbre-poste ayant déjà servi (L. 16 octobre 1849; L. 20 mai 1854).

Une loi du 24 août 1871, demandant au produit des postes une portion des ressources alors nécessaires à la France, avait augmenté les tarifs relatifs à la taxe des lettres et réglé leur poids. Ses dispositions avaient été modifiées dans le sens de l'élévation du poids des lettres par la loi du 3 août 1875 (art. 3). Mais toutes ces lois maintenaient une distinction entre la taxe à l'intérieur des villes et celle de bureau à bureau; il y avait même eu une différence entre les départements limitrophes ou non. Elle avait disparu; il restait encore un pas à faire.

La loi du 6 avril 1878 est venue accomplir une nouvelle réforme postale, et réaliser dans le tarif des lettres une simplification désirable, en soumettant les lettres à la même taxe, qu'elles circulent de bureau à bureau ou dans l'intérieur d'un même bureau. Aux termes de l'article 1er de la loi du 6 avril 1878, il n'y a plus qu'une seule taxe pour les lettres circulant en France, quels que soient les lieux d'origine et de destination; la progression du poids se fait par série de 15 grammes, au prix de 15 centimes par lettre affranchie, et de 30 centimes par lettre non affranchie. Il n'y a plus également qu'un seul tarif (art. 2), qui fixe à 10 centimes uniformément la taxe des cartes postales circulant à l'intérieur.

1318. Tout ce qui concernait le port des journaux et des ouvrages imprimés, des échantillons, des papiers de commerce et d'affaires, était resté jusqu'en 1856 sous l'empire des lois anciennes très-diverses, très-confuses, et souvent altérées soit par l'usage, soit par des décisions ministérielles. Une loi du 25 juin 1856 avait favorisé la circulation par la poste des imprimés, échantillons et papiers d'affaires, en leur appliquant, suivant des règles particulières, les utiles réformes que réclamaient les besoins nouveaux de l'industrie, du commerce et des relations privées. Cette loi se complétait par un arrêté du ministre des finances du 9 juillet 1856, pris en vertu de l'article 10 de la loi qui lui conférait le droit de déterminer le mode de confection, le maximum du poids et la dimension des paquets confiés au service des postes, ainsi que les

délais dans lesquels s'en effectuent le transport et la distribution soit à domicile, soit au guichet du bureau. Des lois du 2 mai 1861 (art. 1) et du 11 mai 1868 (art. 5) avaient atténué les taxes pour les suppléments de journaux. La loi du 24 août 1871 avait élevé cette partie des droits de poste dans une mesure contraire aux plus graves intérêts.

La loi du 6 avril 1878 (art. 3, 4 et 5) a fait disparaître les différences qui existaient dans la taxe applicable aux journaux et écrits périodiques, suivant qu'ils traitaient de matières politiques ou non ; ces textes réduisent les taxes et les établissent par exemplaire, avec atténuation pour les suppléments. Les articles 6 et 7 fixent la taxe des imprimés autres que les journaux. Aux termes de l'article 8 les journaux et imprimés ne font plus partie du monopole de l'administration.

1319. Nous avons dit [nº 1315 *in fine*] que l'administration des postes se charge, mais sans en avoir le monopole, des envois d'argent à deniers découverts. Le droit, autrefois de 2 %, avait été ramené à ce taux par l'article 8 de la loi du 24 août 1871, après avoir été, dans l'intérêt des citoyens les moins aisés, qui usent plus généralement de la poste pour le transport des fonds, réduit à 1 % du montant des envois par l'article 29 de la loi de finances du 2 juillet 1862. La loi du 20 décembre 1872 a ramené (art. 22 § 3) le droit sur les envois d'argent à ce taux de 1 %. Aux termes d'une loi du 25 mars 1879, l'expéditeur d'un mandat sur la poste peut demander, au moment du dépôt des fonds, qu'il lui soit donné avis du paiement de ce mandat ; à cet effet, il acquittera d'avance, pour l'affranchissement de l'avis, un droit de 10 centimes.

L'administration a été autorisée par la loi du 4 juin 1859 à effectuer le transport dans les lettres des valeurs payables au porteur déclarées et le transport des valeurs insérées dans les lettres chargées sans déclaration. Mais cette loi a été modifiée par celle du 25 janvier 1873 [nº 1321] au point de vue de cette distinction et des conditions de son application ; le maximum de la déclaration est aussi élevé de 2,000 à 10,000 francs, et la responsabilité de l'administration, sauf le cas de déclaration de valeurs, restreinte de 50 à 25 francs. Du reste, les autres dispositions de la loi du 4 juin 1859, que nous reproduisons ci-dessous, demeurent en vigueur, et spécialement la disposition capitale de cette loi interdisant d'insérer dans les lettres simples, c'est-à-dire non chargées, ces valeurs payables au porteur, qui font office de monnaie, et sont

susceptibles d'être sur l'heure converties en numéraire sans autre formalité que celle de la présentation; toutefois les timbres-poste ne sont, ni considérés comme tels, ni frappés de la prohibition. La loi du 24 août 1871 (art. 6) avait élevé ces droits et fixé à 20 centimes la taxe des avis de réception. L'article 9 de la loi de dégrèvement du 6 avril 1878 a abaissé de 20 à 10 centimes par 100 francs le droit proportionnel sur les valeurs déclarées insérées dans les lettres, et de 20 à 10 centimes le droit fixe des avis de réception des objets chargés et recommandés. C'est un retour pur et simple aux tarifs antérieurs à la loi du 24 août 1871.

L'insertion, dans une lettre, de billets de banque ou de bons, coupons de dividendes et d'intérêts payables au porteur, est autorisée jusqu'à concurrence de deux mille francs (*actuellement* 10,000 fr. [n° 1320], et sous condition d'en faire la déclaration (Loi du 4 juin 1859, *sur le transport par la poste des valeurs déclarées*, art. 1). — Cette déclaration doit être portée, en toutes lettres, sur la suscription de l'enveloppe, et énoncer, en francs et centimes, le montant des valeurs expédiées (art. 2).—[*Voir* l'article 3 au n° 1057].—L'expéditeur des valeurs déclarées paiera d'avance, indépendamment d'un droit fixe de vingt centimes et du port de la lettre, selon son poids, un droit proportionnel de dix centimes par chaque cent francs ou fraction de cent francs (art. 4). — Les valeurs de toute nature, autres que l'or ou l'argent, les bijoux ou autres effets précieux, peuvent être insérées dans les lettres chargées, sans déclaration préalable. La perte des lettres chargées continuera à n'entraîner, pour l'administration des postes, que l'obligation de payer une indemnité de 50 fr., conformément à l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V (*actuellement* 25 fr. [n° 1320]) (art. 7). — Est punie d'une amende de 50 à 500 fr. : 1° l'insertion dans les lettres de l'or ou de l'argent, des bijoux et autres effets précieux; 2° l'insertion des valeurs énumérées dans l'article 1 de la présente loi dans les lettres non chargées ou non soumises aux formalités prescrites par les articles 2 et 3. La poursuite est exercée à la requête de l'administration des postes, qui a le droit de transiger (art. 9).

1320. La loi du 25 janvier 1873 est venue apporter, relativement aux lettres et tous objets recommandés circulant par la poste, d'importantes modifications à la législation antérieure; nous les avons indiquées en partie en parlant de la loi du 4 juin 1859 [n° 1319]; nous devrons toutefois présenter l'analyse de cette importante loi postale du 25 janvier 1873. Les règles contenues dans cette loi peuvent être ramenées à quatre chefs principaux.

1° Elle permet au public de recommander tous les objets expédiés par le service des postes, quelle qu'en soit la nature, échantillons, papiers de commerce et d'affaires, journaux, imprimés, cartes postales, etc., et de leur assurer ainsi, comme aux lettres elles-mêmes, les garanties que précédemment le chargement pouvait offrir pour le transport des lettres (art. 1), tout en les laissant

soumis aux conditions spéciales imposées à leur expédition (art. 2 § 2). L'administration en est déchargée par leur remise contre reçu, soit au destinataire, soit à une personne attachée au service du destinataire ou demeurant avec lui (art. 3 *in fine*) ; en sus de la taxe applicable à ces objets, l'expéditeur qui veut les recommander doit acquitter un droit fixe de 25 centimes (art. 5); il peut en réclamer l'avis de réception (art. 7) moyennant la taxe fixée par l'article 6 de la loi du 24 août 1871. La responsabilité de l'administration, comme pour les lettres recommandées dont il va être parlé, est réduite au cas de perte de l'objet recommandé et encore sauf l'hypothèse de la force majeure, et limitée à 25 francs (art. 4).

2° La *lettre recommandée* est substituée à la lettre chargée sans déclaration de valeurs de la loi de 1859 [n° 1319], désormais supprimée; nul mode spécial de fermeture ne lui est imposé (art. 2 § 1), bien que l'on puisse y insérer des valeurs au porteur (art. 6). La perte des objets recommandés, lettres ou autres objets, donne seule droit, sauf le cas de force majeure et à l'exclusion des cas de détérioration ou spoliation, à une indemnité réduite de 50 à 25 francs, en raison des facilités plus grandes données pour la fermeture des objets recommandés et par abrogation de l'article 14 de la loi du 5 nivôse an V et de l'article 7 de la loi du 4 juin 1859 (art. 4). L'administration est déchargée de toute responsabilité, en ce qui concerne les lettres recommandées, par leur remise contre reçu au destinataire ou à son fondé de pouvoir (art. 3), l'expéditeur pouvant en réclamer l'avis de réception moyennant la taxe fixée par l'article 9 de la loi du 6 avril 1878; enfin l'expéditeur de la lettre recommandée paie, en sus de la taxe qui lui est applicable, un droit fixe réduit de 50 cent. à 25 cent. par la loi du 26 décembre 1878.

3° La *lettre chargée avec déclaration de valeurs* ou le chargement de valeurs déclarées, subsiste tel qu'il est organisé par la loi du 4 juin 1859 (art. 4) : l'enveloppe, les cinq cachets en cire fine, portant tous la même empreinte spéciale à l'expéditeur, qui ne sont plus exigés pour les lettres recommandées, continuent à l'être pour les lettres chargées avec déclaration de valeurs. La limite de garantie des valeurs déclarées dans la même lettre est portée de 2,000 à 10,000 francs (art. 10), ce qui permet au public d'expédier sous un même pli chargé des valeurs déclarées, qui précédemment auraient nécessité cinq plis chargés. Cette latitude, très-utile au public, aggrave sérieusement la responsabilité de l'administration, qui, aux termes de l'article 3 de la loi du 4 juin 1859 [*voir* ce texte n° 1057], est responsable du montant des valeurs

déclarées, ce texte étant modifié en ce sens que la responsabilité de l'État peut désormais s'élever jusqu'à cette limite de 10,000 francs.

4° Le chargement des valeurs cotées est supprimé, et les bijoux ou objets précieux expédiés précédemment sous cette dénomination circulent désormais sous le titre de *valeurs déclarées*, assimilées aux lettres renfermant des valeurs déclarées (art. 8) ; par conséquent plus de dépôt à découvert, d'évaluation contradictoire, ni de limite de poids ; modification des taxes et obligation pour l'expéditeur, s'il veut conserver son recours contre l'administration (art. 10), d'employer des boîtes de dimension et d'épaisseur déterminées, faute de quoi, en cas de perte ou de détérioration résultant de la fracture des boîtes, l'administration n'est tenue à aucune indemnité.

1321. Les changements considérables survenus dans l'administration des postes en 1878 et qui ont été suivis de la réforme postale réalisée par la loi du 6 avril 1878, et surtout la constitution du ministère spécial des postes et télégraphes [n° 1314], ont eu pour conséquence un redoublement d'activité gouvernementale et législative en cette matière. En outre des lois postales de 1878 et 1879 déjà étudiées, deux autres très-importantes lois sont intervenues le 7 avril 1879 et le 17 juillet 1880.

En autorisant le recouvrement par la poste des effets de commerce et valeurs même soumis au protêt, ces deux lois donnent un grand développement aux attributions du service des postes ; elles consacrent certainement une extension notable du rôle de l'État dans la sphère du travail, mais la réalité du service rendu au public désarme l'économiste.

Nous reproduisons ici la première de ces lois.

Le gouvernement est autorisé à faire effectuer le recouvrement, par le service des postes, des quittances, factures, billets, traites et généralement de toutes les valeurs commerciales ou autres, payables sans frais, en France ou en Algérie, et dont le montant n'excède pas 500 francs (Loi du 7 avril 1879, *concernant le recouvrement des effets de commerce par la poste*, art. 1). — Il n'est pas admis de paiement partiel. Les valeurs doivent être payées en une seule fois. Un paiement effectué ne peut, par un motif quelconque, donner lieu à répétition contre l'État de la part de celui qui a remis les fonds (art. 2). — L'envoi des valeurs à recouvrer est fait sous forme de lettre recommandée adressée directement par le déposant au bureau de poste qui doit encaisser les fonds (art. 3). — Il n'est exceptionnellement perçu, pour toute lettre recommandée adressée à un bureau de poste et destinée seulement à charger l'administration d'un recouvrement, qu'une taxe unique de 25 centimes (art. 4). — Indépendamment du droit perçu en exécution de l'article 4, il est opéré, sur le montant de chaque encaissement, deux prélèvements égaux : l'un au

profit du facteur qui a effectué le recouvrement, l'autre au profit du receveur qui a été chargé de l'assurer. Chacun de ces prélèvements est calculé à raison de 5 centimes par 20 francs ou fraction de 20 francs, sans pouvoir dépasser 25 centimes. Le surplus de la somme recouvrée sera converti en un mandat de poste, au nom du déposant, après déduction du droit proportionnel établi par la loi sur les mandats de poste. L'administration est autorisée à remplacer les mandats, par l'ouverture des comptes courants, au débit desquels figurera un droit égal à celui qui aurait été perçu pour la délivrance des mandats de poste (art. 5). — Les valeurs qui n'auront pu être recouvrées seront expédiées en franchise au déposant, sans que l'administration soit tenue à aucune constatation de nature quelconque de non-paiement (art. 6). — En cas de perte soit de la lettre recommandée contenant les valeurs à recouvrer, soit des valeurs elles-mêmes en tout ou en partie, la responsabilité pécuniaire de l'administration ne pourra dépasser la somme de 50 francs au maximum. En cas de perte des sommes encaissées par les facteurs, l'administration sera tenue au remboursement intégral des sommes perdues (art. 7).—L'administration n'est soumise à aucune responsabilité du fait des retards que pourraient éprouver les lettres recommandées ou la remise des mandats de paiement (art. 8). — Le service des postes pourra recevoir les abonnements aux journaux, revues, recueils périodiques, moyennant un droit de 3 °/o (art. 9). — Le maximum des valeurs à recouvrer par la poste pourra être élevé par des décrets insérés au *Bulletin des lois* (art. 10). — Le gouvernement est autorisé à pourvoir à toutes les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi, et notamment à abaisser, dans le cas où il en reconnaîtrait l'opportunité, le taux des prélèvements prévus au premier alinéa de l'article 5 (art. 11). — Un décret fixera la date d'exécution de la présente loi, qui pourra n'être appliquée d'abord qu'à une partie des bureaux de poste de la France et de l'Algérie. Elle sera ensuite étendue par décrets successifs (art. 12).

1322. Nous plaçons à la suite de la loi du 7 avril 1879, la loi du 17 juillet 1880 qui en est le complément et que nous avons annoncée au numéro qui précède.

Les dispositions de la loi du 5 avril 1879, qui autorisent le gouvernement à faire effectuer le recouvrement, par le service des postes, des quittances, factures, billets, traites et généralement de toutes les valeurs commerciales ou autres payables sans frais en France et en Algérie, sont étendues aux valeurs soumises au protêt (Loi du 17 juillet 1880, *ayant pour objet : 1° d'autoriser le recouvrement, par la poste, des effets de commerce, valeurs, etc., soumis au protêt; 2° d'abaisser le droit proportionnel d'encaissement; 3° de réduire le droit d'abonnement par l'intermédiaire de la poste* (art. 1). — En cas de refus de paiement à présentation d'un effet soumis au protêt, l'administration sera déchargée par la remise à un officier ministériel. En cas de paiement entre les mains de ce dernier, les prélèvements fixés par l'article 5 de la loi du 5 avril 1879 seront acquis au receveur et au facteur. L'huissier n'aura aucun recours, pour ses frais, contre l'administration (art. 2). — L'administration n'assume aucune responsabilité au cas où la présentation à domicile ou la remise de l'effet à l'officier ministériel n'auraient pas eu lieu en temps utile, les règles limitant la responsabilité de l'État à la perte des objets de correspondance recommandés, et les articles 7 et 8 de la loi du 5 avril 1879 sont d'ailleurs appli-

cables, de plein droit, au recouvrement des effets de commerce sujets au protêt (art. 3). — Le droit proportionnel à percevoir en vertu de la loi du 5 avril 1879 est maintenu à 1 °/₀, pour tout recouvrement ne dépassant pas 50 francs; il est réduit à 1/2 °/₀ pour toute fraction excédant la somme de 50 francs. Le gouvernement pourra néanmoins, par décrets insérés au *Bulletin des lois*, abaisser successivement jusqu'au taux uniforme de 1/2 °/₀ le droit de 1 °/₀ applicable aux sommes qui ne dépasseront pas 50 francs (art. 4). — Le droit de 3 °/₀ prévu par l'article 9 de la loi du 5 avril 1879 pour les abonnements aux journaux, revues, etc., est abaissé à 1 °/₀, plus un droit fixe de 10 centimes par abonnement (art. 5). — Des décrets fixeront la date d'exécution de la présente loi, qui pourra n'être appliquée que successivement aux bureaux de poste de la France et de l'Algérie, ou même qu'à partie de la circonscription de chacun de ces bureaux (art. 6). — Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi. Les autres dispositions de la loi du 5 avril 1879 sont applicables aux valeurs soumises au protêt (art. 7). — Un règlement d'administration publique déterminera les règles à suivre dans les rapports soit entre le public et l'administration, soit entre celle-ci et les officiers ministériels chargés d'effectuer les protêts ; il formulera le mode de constatation de la remise des valeurs, s'il y a lieu, ou du refus d'en faire le protêt. Ce règlement devra prévoir le droit, pour le déposant d'une valeur à recouvrer, d'indiquer l'officier ministériel de son choix pour le cas de protêt et de consigner au bureau expéditeur le montant des frais de cet acte, ainsi que de l'enregistrement du titre (art. 8).

1323. Nous avons annoncé ci-dessus [n° 1096 *ter*] la présentation d'un projet de loi portant création d'une caisse d'épargne postale, qui augmenterait à la fois les attributions de la caisse des dépôts et consignations et celles de l'administration des postes. Ce projet de loi a été voté par la Chambre des députés le 1er juillet 1880; il est soumis aux délibérations du Sénat au moment où s'impriment ces lignes. La Chambre des députés a profité d'une proposition d'initiative parlementaire du 7 mai 1878 pour apporter au projet ministériel d'utiles améliorations. Les unes sont de nature à être étendues aux anciennes caisses d'épargne [n°s 1584 à 1588] qui fonctionnent avec dévouement depuis soixante ans : telles sont l'élévation du maximum du livret de 1,000 francs à 3,000 francs; la faculté d'achat de rentes pour les déposants, par l'intermédiaire gratuit des caisses d'épargne, à partir de 5 francs de rente au lieu de 10 francs ; l'admission des mineurs et des femmes mariées à l'exercice de l'épargne, sous réserve de l'opposition formelle du représentant légal ou du mari, etc. Les autres sont spéciales à la caisse d'épargne postale : telle est surtout la faculté, pour tout déposant muni d'un livret de la caisse postale, de verser et toucher indistinctement dans tous les bureaux de poste du territoire français, sans avoir à subir les lenteurs d'un transfert, ni l'accomplissement d'aucune autre for-

malité. Cette disposition doit rester la grande caractéristique de cette nouvelle et bienfaisante institution de prévoyance, comme dans la loi anglaise de 1861, sinon le décret du 23 août 1875 [nº 1387] faisant des bureaux de poste les agences auxiliaires des anciennes caisses d'épargne aurait suffi. Nous en exceptons toutefois la sage clause de sauvegarde qui, en cas de crise, autorise le gouvernement à ne rembourser les dépôts que par acomptes de 50 fr. et par quinzaine.

1321. Une union générale des postes a été créée par la convention internationale passée à Berne le 9 octobre 1874. La loi du 3 août 1875 (art. 1) a autorisé la ratification de ce traité d'union postale, et la fixation par décrets (art. 2) des droits ou taxes à percevoir par l'administration des postes sur les objets désignés au traité. Un décret du 3 septembre 1875 a promulgué le traité de Berne, en vertu de l'article 1 de cette loi, et des décrets des 30 octobre, 10 et 16 novembre 1875 ont fait l'application de l'article 2.

Le traité de Berne a été remplacé par la Convention de l'Union postale universelle signée à Paris le 1er juin 1878, entre tous les États de l'Europe sans exception, toute l'Amérique du Nord, la plupart des États de l'Amérique du Centre, de l'Amérique du Sud, de l'Afrique et de l'Asie, et en Océanie les colonies françaises, espagnoles et néerlandaises, avec faculté d'accession pour tous autres pays. A Berne les États adhérents étaient au nombre de 22, représentant une population de 350 millions d'habitants; à Paris, en 1878, siégeaient les plénipotentiaires de 33 États représentant une population de 653 millions d'habitants. En même temps que la convention, deux arguments ont été conclus, l'un pour la transmission des valeurs déclarées, et l'autre pour l'échange de mandats de poste. Cette convention de 1878 contient les lois organiques de l'union postale universelle. La loi du 19 décembre 1878 a donné à ces actes diplomatiques la ratification législative, nécessaire aux termes de l'article 8 § 2 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 [nos 37 et 50]. Un décret d'exécution, à partir du 1er avril 1879, a été rendu par le président de la République le 27 mars 1879.

Par la convention de 1878 le service postal s'est dégagé des tendances fiscales, et ce puissant agent de communication s'est surtout préoccupé de suivre le mouvement économique des sociétés et de répondre à ses besoins. La France, déjà si active en cette matière depuis la nouvelle organisation des services postaux et télégraphiques, n'a pas cessé depuis le congrès de Paris d'étendre

le service postal; 25 conventions sont intervenues avec 14 États différents pour étendre le service international des articles d'argent, organiser entre la France et huit États les recouvrements et les abonnements par la poste, et réduire les taxes télégraphiques.

1325. Le 3 novembre 1880, une convention internationale a été signée à Paris pour l'échange à prix réduit des colis postaux sans déclaration de valeur jusqu'à concurrence du poids de trois kilogrammes. Les 22 États signataires de cette convention sont : la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Égypte, l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Irlande, l'Inde britannique, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas, la Perse, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, la Suède et la Norwége, la Suisse et la Turquie.

Le gouvernement français a conclu aussi, le 2 novembre 1880, avec les six grandes compagnies de chemins de fer, l'administration des chemins de fer de l'État, et les quatre services maritimes subventionnés, une convention s'appliquant également au transport des colis postaux et substituant ces compagnies à l'administration des postes dans l'exécution de la convention internationale.

Un projet de loi portant approbation de ces deux conventions a été soumis par le gouvernement à la Chambre des députés le 9 novembre 1880. Les articles 5, 6 et 7 de ce projet proposent un dégrèvement des droits sur les transports [nº 1297 2º] rendu nécessaire par ces conventions.

1326. La transmission des dépêches télégraphiques à l'intérieur, ou correspondance télégraphique privée, a été régie, depuis la loi du 29 novembre 1850, par des lois successives, et notamment par celles du 18 mai 1858, du 3 juillet 1861 et du 29 mars 1872. En 1878 la réforme télégraphique a marché de pair avec la réforme postale. La loi du 21 mars 1878, réalisant la tendance générale des États de l'Europe dans le sens de l'unité de taxe pour les correspondances télégraphiques et postales, dispose dans son article 1er : « La taxe télégraphique pour tout le territoire de la République est » fixée comme suit : Quelle que soit la destination, il sera perçu » 5 centimes par mot, sans que le prix de la dépêche puisse être » moindre de 50 centimes ». Cette nouvelle taxe a été appliquée à partir du 1er mai 1878, en même temps que les nouvelles taxes postales, en vertu des décrets d'exécution du 16 avril 1878. Un

troisième décret du même jour dispose qu'en principe il n'est délivré de récépissé d'un télégramme déposé que sur la demande de l'expéditeur et contre le paiement de la taxe de 10 centimes édictée par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

La réforme télégraphique a amené un accroissement important des produits; évalués pour 1878 à 17,117,000 fr., ils se sont élevés à 20,106,404 fr. pour la première année de la réforme, et pour la seconde à 22,644,574 fr.; le nombre des télégrammes s'est accru de 80 pour 100.

1327. Une convention télégraphique internationale a été conclue à Paris le 17 mai 1865 entre la France, l'Autriche, la Prusse, tous les États de l'Allemagne, la Russie, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Norwége, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, la Suisse, le Portugal, la Grèce et la Turquie. Cette convention, par laquelle « les hautes parties contractantes s'engagent (à des conditions » déterminées par les 63 articles du traité) à affecter au service » télégraphique international des fils spéciaux, en nombre suffisant » pour assurer une rapide transmission des dépêches », a été promulguée en France par décret du 11 novembre 1865. Cette convention a été révisée à Vienne le 21 juillet 1868, conformément aux dispositions de son article 62, et modifiée « pour y introduire » les améliorations suggérées par l'expérience », par un acte signé à Rome le 14 janvier 1872, par les délégués des puissances contractantes. La convention ainsi modifiée a été promulguée en France par décret du 5 juin 1872.

Une nouvelle convention télégraphique internationale, avec règlements et tarifs annexés, a été signée à Saint-Pétersbourg le 22 juillet 1875, et une loi du 9 décembre 1875 a autorisé le gouvernement français à ratifier et faire exécuter cette convention.

La conférence télégraphique internationale réunie à Londres en 1879, a arrêté un nouveau règlement de service international à la date du 28 juillet 1879. Ses dispositions, sans toucher au pacte fondamental de l'Union télégraphique conclu par voie diplomatique en 1875 à Saint-Pétersbourg, en opère la révision en apportant de grandes modifications au régime précédent et aux taxes antérieures. Une loi du 26 février 1880 a donné l'approbation législative aux tableaux des taxes télégraphiques arrêtés par la conférence de Londres. De nouveaux traités sur la base de la taxe par mot pure et simple sont aussi intervenus entre le gouvernement français et huit États (Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne,

Espagne, grand-duché de Luxembourg, Italie, Suisse et Portugal); et un décret du 22 mars 1880 a été rendu pour l'exécution du règlement de Londres, des conventions télégraphiques intervenues, et la fixation des taxes télégraphiques internationales.

CHAPITRE DEUXIÈME.

DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1328. Nous venons de traiter de l'État, considéré comme personne morale, au point de vue de son domaine, de ses dettes et de ses créances; nous avons à remplir la même tâche en ce qui concerne toutes les autres personnes morales qui relèvent du droit administratif. A leur tête se trouvent le département et la commune; dans la première partie de cet ouvrage, ils ont été déjà étudiés, comme l'État, en qualité d'unités administratives, au point de vue de leur constitution organique; dans cette dernière partie du Cours de droit administratif, le point de vue n'est plus le même; nous avons, comme nous venons de le faire pour l'État, à les considérer comme personnes civiles ou morales. Les agents et les conseils administratifs chargés de la gestion de leurs intérêts sont déjà connus; il reste à dire quelle est la composition de leur patrimoine, celle de leur budget, et quelles sont les règles relatives à chacun des divers actes de leur vie civile, seulement comprises d'une manière générale dans l'exposé que l'on a dû faire, dans le premier titre de cet ouvrage, des attributions des préfets, des conseils généraux, des commissions départementales, des conseils d'arrondissement, des maires et des conseils municipaux.

Après les départements et les communes, viendront toutes les autres personnes morales qui relèvent du droit administratif, sauf l'État à qui le chapitre précédent a été consacré.

Toutes ces personnes morales constituent, les unes des *établissements publics*, les autres des *établissements d'utilité publique*. En tant que personnes morales, le département et la commune sont eux-mêmes des établissements publics. Aussi convient-il, en tête

de ce chapitre consacré à l'étude de toutes ces personnes morales, d'exposer une théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique.

1329. Ce chapitre sera divisé en huit sections.

La première exposera la théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique; la seconde traitera du département, considéré comme personne morale; la troisième, la plus étendue de toutes, sera consacrée à la commune, également considérée comme personne morale, au point de vue de son domaine, de son budget, et des actes de sa vie civile; la quatrième aux sections de commune et aux établissements publics communaux, hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance; la cinquième aux personnes morales qui se rattachent à l'organisation publique des cultes reconnus par l'État, fabriques, menses épiscopales et curiales, consistoires protestants, consistoires israélites; la sixième aux congrégations religieuses; la septième à divers établissements publics et à certaines caisses de l'État; la huitième à diverses catégories d'établissements d'utilité publique et aux établissements d'utilité publique étrangers.

SECTION PREMIÈRE. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

1330. Objet de cette section: théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique.
1331. Distinction des deux classes d'établissements.
1332. Textes qui les distinguent.
1333. Définition et énumération non limitative des uns et des autres.
1334. Actes de la puissance publique qui leur confèrent l'existence légale.
1335. Ressemblances entre ces deux classes d'établissements.
1336. Nécessité de l'antériorité de l'existence légale au cas de dons ou legs.
1337. De la dévolution des biens en cas de dissolution des deux sortes d'établissements.
1338. Différences principales entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique.
1339. Autres et nombreuses différences.

1330. Nous venons de dire que toutes les personnes morales dont nous avons à étudier les conditions d'existence légale constituent soit des établissements publics, soit des établissements d'utilité publique. Cette section est donc la préface nécessaire de ce cha-

pitre, et toutes celles qui suivront n'en seront que le développement. Il faut en effet, tout d'abord, fixer les idées sur ces expressions génériques d'*établissements publics* et d'*établissements d'utilité publique*; il est nécessaire d'en préciser le sens et la portée. Ces expressions sont-elles synonymes? désignent-elles au contraire des établissements très-différents les uns des autres? Quels sont leurs caractères distinctifs? En quoi diffèrent-ils? Quelles sont cependant les ressemblances qui expliquent, sans la justifier, la confusion trop souvent encore faite entre eux?

1331. Ces deux dénominations ont été confondues et prises l'une pour l'autre par le législateur lui-même; la loi du 20 février 1849 [reproduite n° 1168], qui frappe de la taxe dite des biens de mainmorte les immeubles appartenant aux établissements compris sous ces deux dénominations, offre un exemple de cette confusion en les appelant tous indistinctement *établissements publics*. Le langage même des rédacteurs du Code civil manque de précision dans les articles 910 et 937 qui ne mentionnent que les *établissements d'utilité publique*, tandis que la disposition de ces articles s'applique également aux établissements publics.

Toutefois le législateur de 1804 et celui de 1807 ont ailleurs admis la distinction. Si les articles 910 et 937 du Code civil nomment les établissements d'utilité publique et s'appliquent aux deux sortes d'établissements, les articles 2045 § 3 et 1221 du même Code ne parlent au contraire que des *établissements publics* et ne s'appliquent qu'à eux seuls. L'article 1032 du Code de procédure civile en fait autant et ne s'applique aussi, d'après son texte, en harmonie avec toutes les lois administratives relatives aux autorisations de plaider, qu'aux *établissements publics*. Il en est de même des articles 49 § 1, 69 § 3, 83 § 1, 126 § 2, 336, 481 du même Code. En dehors du Code civil et du Code de procédure civile, des lois spéciales nombreuses et des dispositions réglementaires justifient, quelques-unes même par l'antithèse établie dans leur texte, la distinction fondamentale que nous faisons entre ces deux catégories différentes d'établissements.

C'est ainsi que la loi du 26 février 1862, relative aux emprunts à faire par les départements, les communes, les hospices et autres établissements, pose nettement la distinction entre les deux sortes d'établissements. L'article 1 de cette loi applique aux hospices et *aux établissements publics* les dispositions de la loi du 6 juillet 1860 concernant les prêts que la société du Crédit foncier est autorisée

à faire aux départements, aux communes et aux associations syndicales. L'article 2 de cette loi, qui ne contient au contraire qu'une disposition transitoire, est relatif aux prêts, pour paiement de la soulte stipulée au profit du Trésor par la loi du 12 février 1862 relative à la conversion du 4 et du 4 1/2 °/ₒ en rentes 3 °/ₒ [*voir* nº 1072] faits *à tous établissements reconnus d'utilité publique*; cet article 2, ci-dessous reproduit [nº 1332] avec les autres dispositions de cette loi, indique suffisamment que la disposition normale de l'article 1 n'est applicable qu'aux établissements publics et non aux établissements d'utilité publique.

C'est encore ainsi que le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863 mentionne également l'une et l'autre classe d'établissements. C'est ce qu'ont fait aussi et le décret portant règlement intérieur du conseil d'État du 21 août 1872 (art. 5 § 4) et celui du 2 août 1879 (art. 7 § 4) qui l'a remplacé [nº 85]. Enfin, chaque loi du budget fournit annuellement la preuve de cette distinction dans la disposition qui permet diverses perceptions légales au profit des départements, des communes et de certains *établissements publics*, disposition exclusive des simples établissements d'utilité publique [*voir* ce texte nº 577 6º].

1332. En poursuivant le parallèle entre ces deux sortes d'établissements, nous signalerons de nombreux textes qui, applicables aux uns, ne le sont pas aux autres; il suffit ici de reproduire les textes de la loi de 1862, du décret de 1863, et, le plus récent, le texte du décret du 21 août 1872, qui tous viennent d'être cités comme mettant nettement en présence les deux catégories d'établissements.

Les dispositions de la loi du 6 juillet 1860 concernant les prêts que la société du Crédit foncier de France est autorisée à faire aux départements, aux communes et aux associations syndicales, sont applicables aux prêts à faire aux hospices et aux *établissements publics* (Loi du 26 février 1862, *relative aux emprunts à faire par les départements, les communes, les hospices et autres établissements*, art. 1). — Les mêmes dispositions sont applicables aux prêts à faire par la société du Crédit foncier aux établissements religieux et de bienfaisance dûment autorisés, et *à tous autres établissements reconnus d'utilité publique*, lorsque ces prêts ont pour objet le paiement de la soulte stipulée, au profit du Trésor, par la loi du 12 février 1862, relative à la conversion du 4 et du 4 1/2 °/ₒ en rentes 3 °/ₒ (art. 2). — Les dispositions de la loi du 19 juin 1857 sont applicables aux dépôts de rentes servant de garantie aux avances faites par le Crédit foncier en vertu des deux articles précédents (art. 3). — Les départements, les communes et les *établissements désignés à l'article 1* sont autorisés à emprunter les sommes nécessaires au paiement de la soulte stipulée au profit du Trésor, en vertu de la loi du 12 février 1862 relative à la conversion

du 4 et du 4 1/2 °/₀ en rentes 3 °/₀. Les conditions des traités à passer pour la réalisation de ces emprunts seront soumises à l'approbation des préfets (art. 4).

Tout notaire dépositaire d'un testament contenant un ou plusieurs legs au profit des communes, des pauvres, des *établissements publics* ou d'*utilité publique*, des associations religieuses et des titulaires énumérés dans l'article 3 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817, devra transmettre, sans délai, au préfet du département compétent pour l'autorisation, un état sommaire de l'ensemble des dispositions de cette nature insérées au testament, indépendamment de l'avis qu'il est tenu de donner aux légataires, en exécution de l'article 5 de l'ordonnance précitée (Décret *portant règlement d'administration publique* du 30 juillet 1863, art. 1). — Nos ministres secrétaires d'État au département de l'intérieur, au département de l'instruction publique et au département de la justice et des cultes, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* (art. 2).

Sont portés à l'assemblée générale du conseil d'État les projets de décrets qui ont pour objet l'autorisation ou la création d'*établissements publics* et d'*établissements d'utilité publique* (Décret *portant règlement intérieur du conseil d'État* du 2 août 1879, art. 7 § 4).

1333. Les établissements d'utilité publique peuvent être définis: des établissements dont l'existence présente un caractère d'utilité générale et publique qui a été reconnu dans les conditions déterminées par la loi. Mais cette définition, bonne pour les établissements d'utilité publique, ne l'est pas pour les établissements publics. Ceux-ci font en outre partie intégrante de l'organisation administrative de la France ou se rattachent à certaines parties de cette organisation de la façon la plus intime[1]. C'est précisément

[1] On ne saurait trop se mettre en garde contre le danger d'admettre facilement en pareille matière des définitions dont la formule, tout en paraissant préciser davantage, se compose de propositions erronées; telle est la définition qui consisterait à dire que les établissements publics « vivent de la vie de » l'État, sont régis par des fonctionnaires relevant de l'autorité publique seule, » et puisent dans l'impôt national la plus grande partie de leurs ressources ». — 1° Il n'est pas exact de dire que les sections de commune, les fabriques, les consistoires, les hôpitaux, les hospices et les bureaux de bienfaisance *vivent de la vie de l'État*, plus que les simples établissements d'utilité publique; les uns et les autres ont une vie qui leur est propre, ainsi que leur patrimoine, leurs créances, leurs dettes, leurs actes; sans cela ils ne seraient ni les uns ni les autres des personnes morales ou civiles. — 2° Il n'est pas exact de dire que les établissements publics *sont régis par des fonctionnaires relevant de l'autorité publique seule*. Les fabriques des paroisses catholiques sont assurément des établissements publics des plus considérables par leur nombre et par leur importance; or leurs membres ne peuvent être assimilés à aucun titre aux fonctionnaires publics; il suffit pour s'en convaincre de connaître non-seulement la nature de leur mission, mais aussi les conditions de leur nomination [n° 1518]; ni l'élection des fabriciens, ni la désignation de l'évêque ne peuvent faire des fonctionnaires publics, et nous avons déjà dit avec la loi et une jurisprudence

ce caractère distinctif des établissements publics qui explique les différences de régime existantes entre ces établissements et les simples établissements d'utilité publique. Cette définition des établissements publics embrasse également les départements, communes, sections de commune, hôpitaux et hospices, bureaux de bienfaisance, fabriques, menses curiales et épiscopales, chapitres, séminaires diocésains, consistoires protestants et israélites; elle s'applique aussi à tous autres établissements publics.

Les établissements d'utilité publique, au contraire, restent placés en dehors des diverses branches de l'administration française; ils ne font partie à aucun titre de l'organisation publique du pays. Un acte de la puissance publique, en leur reconnaissant le caractère d'établissements d'utilité publique, leur confère seulement la personnalité civile, le droit de posséder et d'acquérir; c'est le caractère d'utilité générale qu'ils présentent, ce sont les services qu'ils peuvent rendre qui déterminent l'autorité publique à leur accorder cette faveur, sous la réserve du droit de révoquer la mesure quand elle le juge convenable. Les communautés religieuses légalement reconnues ou autorisées sont des établissements d'utilité publique, mais ne sont pas des établissements publics; et il en est de même des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuels approuvées, des associations syndicales autorisées, et de tous les établissements de nature et d'objets très-divers dont nous parle-

unanime, que les curés et desservants, membres de droit du conseil de fabrique, et administrateurs des menses curiales (autres établissements publics), ne sont pas davantage des fonctionnaires publics. Les membres des consistoires protestants et israélites ne sont pas non plus des fonctionnaires publics; et, bien que les membres des commissions administratives des hôpitaux, des hospices et des bureaux de bienfaisance soient nommés par arrêtés préfectoraux, ils ne deviennent pas fonctionnaires par l'acceptation de cette mission gratuite de dévouement et de charité. — 3° Il n'est pas davantage exact de donner, comme signe distinctif des établissements publics, cette circonstance qu'ils puiseraient *dans l'impôt national la plus grande partie de leurs ressources*. D'une part, l'impôt *national*, par antithèse à l'impôt départemental, à l'impôt communal et aux taxes spéciales, est exclusivement perçu pour le compte du Trésor public de l'État; d'autre part, s'il est vrai que quelques taxes spéciales soient autorisées (notamment par le texte que nous avons cité [nos 577 6° et 1331 *in fine*]) pour certains de ces établissements, il est non moins incontestable que, pour certains autres, aucune perception de cette nature, même à caractère local, n'est permise par la loi. — Il faut donc se borner à dire, en raison de la diversité même des établissements publics, et pour se tenir dans les termes d'une définition exacte et commune à tous, au risque d'être plus large, que ce sont des établissements doués d'une vie propre, qui font partie intégrante de l'organisation administrative du pays ou qui lui sont étroitement rattachés.

rons dans la dernière partie de la huitième section, à la fin de ce chapitre [*voir* en outre, au dernier numéro de cet ouvrage, les règles applicables aux établissements d'utilité publique étrangers].

1334. En principe, c'est par décrets rendus en assemblée générale du conseil d'État (D. régl. 21 août 1872, art. 5 § 1 [nos 86 et 1332]) que les établissements d'utilité publique sont reconnus comme tels ; mais, d'une part, il en est ainsi pour nombre d'établissements publics (même texte), et, d'autre part, il y a des établissements d'utilité publique, comme diverses congrégations religieuses, qui ne peuvent avoir d'existence légale qu'en vertu d'une loi [nos 1539 et 1546], tandis que certains établissements publics, les bureaux de bienfaisance, peuvent être institués par arrêté préfectoral [nos 1485 et 1502]. De sorte que la nature de l'acte de l'autorité publique générateur de la personnalité civile des établissements, loi, décret, arrêté, ne constitue ni une ressemblance ni une différence entre les deux catégories d'établissements et ne peut servir à les distinguer les uns des autres.

1335. Ces deux classes d'établissements présentent entre elles un certain nombre de ressemblances : 1° ils ont tous un caractère d'utilité générale ; 2° ils ont également la qualité de personnes civiles ; 3° les uns et les autres ne peuvent, suivant des compétences diverses [nos 1334 et 1236], se former sans l'autorisation des pouvoirs publics ; 4° leurs biens sont également soumis à la taxe des biens de mainmorte [nos 1168 et 1331] ; 5° l'article 910 du Code civil est applicable aux uns et aux autres, également assujettis à la nécessité d'obtenir une autorisation pour acquérir à titre gratuit par donation entre vifs ou par testament, sauf les modifications apportées pour les communes et surtout les départements par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, sur la décentralisation administrative, et par les lois des 18 juillet 1866, 24 juillet 1867, et 10 août 1871 [nos 1348, 1349, 1439 à 1453, 1498, 1521 à 1523, 1543, 1546] ; 6° il en est de même [sauf les exceptions des nos 1348, 1442 à 1449, 1497 et 1498, 1504] de l'article 937 qu'un lien étroit rattache à l'article 910 et qui se sert des mêmes expressions ; 7° le décret réglementaire [ci-dessus reproduit n° 1332] du 30 juillet 1863 relatif aux formalités imposées aux notaires en matière de dons et legs faits à ces établissements, est applicable aux deux classes d'établissements ; 8° l'article 2227 du Code civil, qui a eu pour objet d'abroger la prescription de quarante ans éta-

blie par l'article 36 de la loi des 22 novembre-1er décembre 1790 relativement aux biens du domaine, étend le droit commun de la prescription à l'État et à tous les établissements publics ; ce droit commun est *a fortiori* applicable aux simples établissements d'utilité publique, sans que l'article 2227 ait été nécessaire pour les y soumettre ; 9° il en est de même de la péremption d'instance de l'article 398 du Code de procédure civile ; 10° l'extinction des établissements de l'une et de l'autre catégorie donne lieu à l'application des articles 539 et 713 du Code civil ; 11° l'article 619 du Code civil est applicable aux uns et aux autres ; 12° aux deux catégories d'établissements, sous la seule réserve des établissements d'utilité publique qui ne seraient soumis ni par la loi ni par leurs statuts à la nécessité de l'autorisation administrative, il faut étendre l'exclusion des principes du droit civil en matière de gestion d'affaires [*voir* n° 1525], dont l'application aux incapables ne serait qu'un moyen détourné d'éluder les prescriptions relatives à l'autorisation administrative.

Nous développons dans les numéros suivants la troisième et la dixième des règles qui viennent d'être posées. Les autres reçoivent leur développement dans les numéros auxquels chacune d'elles renvoie ci-dessus.

1336. La troisième règle commune aux deux catégories d'établissements, qui vient d'être posée, est l'application d'un principe de droit public, en vertu duquel nulle réunion, nulle association même régulière au point de vue des lois de police, nul corps, ne peut devenir une personne morale ou civile, un être juridique, capable de posséder les droits privés des Français, qu'en vertu d'un acte de la puissance publique qui lui confère ce caractère ; tel est l'objet de la reconnaissance comme établissement d'utilité publique faite par l'autorité compétente.

Il résulte du même principe que l'acte des pouvoirs publics nécessaire pour conférer à un établissement cette existence civile ou légale, doit, à peine de nullité, précéder tout acte de sa vie civile.

En conséquence, est nul le legs fait à un établissement qui, au décès du testateur, n'avait pas encore été autorisé ou déclaré d'utilité publique, et qui, par conséquent, n'avait pas encore d'existence légale lors de l'ouverture de la succession. Peu importe qu'il ait été déclaré ultérieurement d'utilité publique : cette déclaration ne peut avoir d'effet rétroactif ni préjudicier aux droits des tiers ; l'autorisation d'accepter le legs est subordonnée à la validité du

legs (c. ch. c. 12 avril 1864, *Soc. phil. de Verdun* c. *Bousmerd*; 14 août 1866, *Soc. d'agriculture d'Indre-et-Loire* c. *Dauphin*; S. 67, 1, 61). Pour être capable de recevoir entre vifs ou par testament, il faut en effet, aux termes de l'article 906 du Code civil, exister au moment de la donation ou de la mort du testateur, et un établissement non reconnu n'existe pas en tant qu'être juridique, il n'est pas investi de la personnalité morale.

Cependant la cour de cassation, dans un arrêt du 8 août 1874 (*asile d'Anduze*), a admis le tempérament suivant : « attendu en » droit que si un établissement de bienfaisance, non encore auto- » risé au moment du décès du testateur, n'a pas la capacité légale » pour recueillir un legs fait à son profit, aucune loi ne s'oppose » à ce qu'un légataire universel ayant capacité soit chargé par le » testateur de continuer et achever la fondation d'un tel établis- » sement, commencé par le testateur lui-même de son vivant, et » d'en poursuivre la reconnaissance légale, et que cette reconnais- » sance obtenue, l'établissement dûment autorisé, a droit et qua- » lité pour réclamer le bénéfice de la disposition testamentaire, » laquelle n'est qu'une charge de l'institution faite au profit d'un » autre gratifié... ». Nous ne pouvons entrer dans cette voie.

C'est en vertu du principe posé qu'il faut dire que les cours d'appel, les tribunaux et cours d'assises, et les justices de paix, n'ayant pas d'existence civile, ne peuvent accepter les libéralités qui leur sont faites. Mais, suivant les cas, et si la libéralité peut être considérée comme faite au propriétaire du mobilier de ces compagnies [nº 1345], l'État, le département ou la commune peuvent être autorisés à accepter la libéralité (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1874, page 158). La commune peut aussi, dans cet ordre d'idées, et dans certains cas, accepter des libéralités dont les bénéficiaires directs n'ont pas d'existence légale [nº 1452].

Une société ou établissement non légalement reconnu ne pourrait même pas être admis à demander en justice la délivrance d'un legs à lui fait. En effet, nulle société, même autorisée comme formant une association de plus de vingt personnes et encouragée par le gouvernement, ne peut ester en justice tant qu'elle n'est pas reconnue comme établissement d'utilité publique (Pau, 25 juin 1866, *Soc. académique de Tarbes* c. *Conarrazes*).

L'exercice des actions en justice et le droit d'acquérir à titre gratuit ne forment pas le seul intérêt qui s'attache à la reconnaissance légale. Sans elle un établissement ne peut pas plus acquérir à titre onéreux que par dons ou legs. Il faut également

exister pour acheter, et même pour louer un immeuble; nul établissement non légalement existant ne peut le faire.

1337. Une observation est également nécessaire sur la dixième règle ci-dessus posée [n° 1335]. Les membres d'une société reconnue comme établissement d'utilité publique, et de tout établissement de cette nature, n'ont, pas plus que ceux des commissions d'établissements publics, le droit de s'en approprier les biens en cas de dissolution.

Leur succession *ab intestat*, si l'on peut ainsi parler d'une personne morale, est réglée par la loi; en cas d'extinction, l'établissement public ou d'utilité publique a l'État pour héritier, en vertu des articles 713 du Code civil : « les biens qui n'ont pas de maître » appartiennent à l'État », et 539 du même Code : « tous les biens » vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans » héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartien- » nent à l'État ».

Les articles 815, 1832 et 1872 du Code civil ne sont pas applicables aux établissements publics ou d'utilité publique. Il n'y a dans l'espèce, ni contrat de société, ni assujettissement à ses règles, malgré la dénomination de *société* prise parfois ici dans un sens autre que celui de la loi civile ou commerciale. Les membres de ces établissements, associations ou sociétés investis de la reconnaissance légale n'ont pas plus de droit de copropriété sur les biens de l'établissement, que les habitants d'une commune sur les biens communaux. L'être moral est seul propriétaire exclusif; s'il vient à disparaître, les sociétaires n'ont aucun droit aux biens; sa succession ne s'ouvrirait qu'au profit de l'État, à moins d'une clause permettant en quelque sorte à l'établissement de faire son testament, en l'autorisant, en cas de dissolution, à demander au gouvernement l'attribution de ses immeubles, meubles et capitaux, à un autre établissement public ou d'utilité publique. Les clauses de cette nature sont assez fréquemment insérées dans les statuts des établissements d'utilité publique.

1338. Il existe entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique d'importantes et nombreuses différences, dont nous donnons d'abord quatre des plus importantes, qui ont même donné lieu à quelques controverses.

1° L'article 2121 du Code civil s'applique aux établissements publics et non aux simples établissements d'utilité publique, et

l'article 29 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 dit de même : « La loi confère une hypothèque légale à l'État, » aux communes et aux *établissements publics*, sur les biens des » comptables pour la conservation des droits et créances à exercer » contre eux ». Si l'intérêt des familles dépouillées, celui de la circulation des biens, et l'intérêt de l'État, exigeaient l'intervention de l'autorité publique dans l'exécution des libéralités faites à l'une et à l'autre classe d'établissements, on comprend que le législateur les ait au contraire différemment traités, lorsqu'il ne s'agit que de protéger les intérêts particuliers de ces êtres collectifs. Il était rationnel d'accorder aux diverses branches d'administration publique ou locale, constituées comme établissements publics, la garantie d'une hypothèque légale sur les immeubles de leurs comptables; leurs deniers sont des *deniers publics* (D. 31 mai 1862, art. 1 [n° 155]). Il était juste, au contraire, de refuser cette protection exceptionnelle aux établissements d'utilité publique dont les deniers ne sont pas des deniers publics et dont l'individualité reste étrangère aux services publics [*voir*, n° 1582, l'application de cette doctrine faite par la cour de cassation aux caisses d'épargne].

2° L'article 2045 § 3, relatif à l'autorisation des transactions, s'applique, sauf les modifications dont il a été l'objet par les lois de 1852, 1866, 1867 et 1871 [nos 1352 et 1426], aux établissements publics et non aux simples établissements d'utilité publique.

3° Tandis que tous les actes de la vie civile des établissements publics, en règle générale, et sauf les dispositions des lois de 1866, 1867 et 1871, spéciales aux départements et aux communes, sont soumis au régime des autorisations, la condition des établissements d'utilité publique est, en principe, exclusivement réglée par les statuts de chacun d'eux et le décret qui les approuve. Il en résulte que ces derniers établissements ne sont tenus de se munir d'une autorisation pour acquérir, aliéner, accomplir un acte quelconque de leur vie civile, qu'autant qu'une disposition expresse de leurs statuts ou d'une loi spéciale leur en impose formellement l'obligation.

4° La plus grande partie des établissements publics sont soumis pour plaider en justice [ainsi que nous le verrons nos 1471 à 1476, 1499 et 1535], à la nécessité d'une autorisation du conseil de préfecture; cette nécessité n'existe pas au contraire pour les établissements d'utilité publique; pour eux, les règles du droit commun recouvrent leur empire, et le législateur n'a pas considéré qu'il y eût de motifs suffisants pour y déroger en ce qui les concerne. Cette

distinction résulte du texte général de l'article 1032 du Code de procédure civile, aux termes duquel les communes et les *établissements publics* seuls sont tenus, pour former une demande en justice, de se conformer aux lois administratives.

Tandis que des textes nombreux appliquent cette règle en exigeant nominativement l'autorisation de plaider pour les divers établissements publics laïques ou religieux, nul texte, à notre connaissance, ne l'exige d'aucun établissement d'utilité publique; si d'aventure un texte de cette sorte se rencontrait, il faudrait l'appliquer à l'espèce d'établissement d'utilité publique pour lequel il serait édicté, sans en généraliser l'application. En un mot, pour les établissements d'utilité publique, l'autorisation de plaider, si elle était exigée pour quelque espèce d'établissement de cette nature (ce que nous ne croyons pas), serait une exception; pour les établissements publics au contraire, l'autorisation de plaider est la règle générale (c. c. 18 décembre 1866, *Wittersheim*; S. 67, 1, 119).

Conformément à la théorie que nous venons de formuler, deux arrêts de la cour de cassation des 3 avril 1854 et 5 mars 1856, relatifs à des caisses d'épargne, décident que l'autorisation du conseil de préfecture n'est pas nécessaire pour plaider à ces établissements d'utilité publique, et un arrêt de la cour de Riom du 3 juillet 1854 a appliqué avec raison la même règle aux congrégations religieuses.

1339. Ces quatre premières différences entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique sont loin d'être les seules. D'autres différences très-nombreuses entre ces deux classes d'établissements, et dont plusieurs ne le cèdent nullement en importance à celles qui précèdent, résultent des textes suivants : articles 940 § 2, 1712 du Code civil; 49 § 1, 69 § 3 (c. cass. 12 juin 1872, *Cadars* c. *Raynal*), 83 § 1, 336, 481 du Code de procédure civile; 6 de la loi du 18 juin 1843 qui interdit aux commissaires priseurs de faire aucun abonnement ou modification à leur tarif, si ce n'est avec l'État et les établissements publics; 1 §§ 5 et 6, 90, 91 et suivants du Code forestier; de l'ordonnance du 7 mars 1817; de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes [n° 885]; de la loi du 8 juin 1864 sur le gazonnement [n° 886]; de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 13 § 4); de la législation relative aux travaux publics, ce caractère ne pouvant, sauf en ce qui concerne ceux des associations syndicales [n°s 1574 et 1576], appartenir aux travaux en-

trepris par les établissements d'utilité publique (C. d'Ét. 19 janvier 1860, *Schulters* c. *Société des antiquaires de Picardie*), et pouvant appartenir, au contraire, à ceux des établissements publics, tels que les travaux d'embellissement, réparation ou reconstruction des églises pour le compte des fabriques, fût-il allégué que les travaux n'auraient pas été adjugés dans les formes prescrites (C. d'Ét. 28 juin 1855 ; 29 novembre 1855, *Barbe*; 21 février 1873, *Grenier*; c. cass. 31 déc. 1860 [n° 345]); de la loi du 26 février 1862 [n° 1332] qui ne permet d'emprunter au Crédit foncier de France dans les conditions de la loi du 6 juillet 1860, c'est-à-dire sans constitution d'hypothèque, qu'aux établissements publics, si ce n'est aux associations syndicales; de la loi du 12 février 1872 relative à la reconstitution des actes de l'état civil de Paris, art. 3 ; des lois relatives aux voies ordinaires d'exécution dont l'usage, prohibé en principe à l'encontre des établissements publics, ne saurait l'être contre les simples établissements d'utilité publique [n° 1477] ; de celles relatives à la comptabilité publique, les deniers des établissements publics étant, comme ceux de l'État, des départements et des communes, des *deniers publics* [nos 455 et 1338 1°], à l'exclusion de ceux des établissements d'utilité publique.

SECTION II. — DÉPARTEMENTS.

1340. L'Assemblée constituante, en créant le département [nº 56] n'en avait pas fait une personne civile; la loi des 12-17 avril 1791 attribuait à l'État toutes les propriétés mobilières ou immobilières appartenant *aux ci-devant pays d'états*, absorbant ainsi dans la personnalité de l'État les circonscriptions administratives. En 1804, la personnalité du département n'existait pas encore; il n'était pas alors un être juridique, propriétaire, créancier, débiteur, capable d'acquérir, d'aliéner, d'ester en justice. Cette notion historique explique comment, dans les articles 910, 937, 1712, 2045, 2121, 2227 du Code civil, les départements n'ont pas été nominativement désignés par le législateur à côté des communes. Il en était de même en 1806, et c'est ce qui explique que le nom du département ne figure jamais non plus dans les nombreux articles du Code de procédure civile indiqués ci-dessus [nºˢ 1338 4º et 1339] comme nommant les communes et les établissements publics. Mais dès que les départements ont été dotés de la personnalité morale, ces textes leur ont été immédiatement applicables en raison de l'expression générale d'*établissements publics*, qui leur est alors devenue applicable. Le décret du 9 avril 1811, en cédant gratuitement aux départements, avec transport des charges corrélatives, les édifices nationaux occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique, d'une part, et, d'autre part, le décret du 16 décembre 1811 sur les routes impériales, en créant les routes départementales, ont constitué l'un et l'autre le domaine départemental, en donnant au département, le premier, un domaine privé, le second, un domaine public.

Toutefois le décret du 9 avril 1811 prêtait à une confusion en semblant traiter l'arrondissement comme le département; et ce n'est que la loi du 10 mai 1838, par le rejet de deux articles spéciaux à l'arrondissement, qui lui a légalement refusé le caractère

de personne morale, en confirmant au contraire l'individualité du département d'une manière définitive.

Sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires, duquel il résulte que l'État ne reçoit aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtiments ; que néanmoins notre trésor impérial a déjà avancé des sommes considérables pour leurs réparations ; que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre trésor, serait que les départements, arrondissements et communes fussent propriétaires desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait faite par l'État, et dont le prix capital serait converti en rente remboursable par dixième... ; considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'État ; voulant néanmoins donner une nouvelle preuve de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édifices que le remboursement des sommes avancées par notre trésor impérial pour réparations ; notre conseil d'État entendu : — Art. 1. Nous concédons gratuitement aux départements, arrondissements ou communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. — Art. 2. La remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissements qui le concernent. — Art. 3. Cette concession est faite à la charge, par lesdits départements, arrondissements ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et dans les proportions établies, pour chaque local, par la loi du 11 frimaire an VII sur les dépenses départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII pour le paiement des dépenses judiciaires. — Art. 4. Il ne pourra à l'avenir être disposé d'aucun édifice national, en faveur d'un établissement public, qu'en vertu d'un décret impérial (Décret du 9 avril 1811).

1341. Les *routes départementales* forment toujours le principal élément du domaine public départemental. En 1870, d'après document de 1873, déjà cité [nos 928, 934 et 941], les routes départementales classées étaient au nombre de 1,749, comprenant une longueur totale de 47,651 kilomètres, dont 47,026 ouverts à la circulation ; leur largeur moyenne, y compris fossés et talus, est de 12 mètres ; les frais d'établissement et d'amélioration sont évalués à 18,600 fr. par kilomètre, et ceux d'entretien à 450 fr. par an et par kilomètre. Dix ans avant, au 31 décembre 1860, le nombre des routes départementales était de 1,745, et leur longueur ensemble de 47,225 kilomètres (*Documents statistiques sur les routes et ponts*, publiés en 1873 par le ministère des travaux publics [1], pages 364 et 373).

[1] Nous voyons dans cette publication (pages 339, 340 et 346) qu'au 31 décembre 1860, le département de la Moselle possédait 13 routes départementales mesu-

Nous avons déjà dit, en traitant ci-dessus des routes nationales [n° 929], la solution favorable au domaine départemental, qu'a donnée relativement aux anciennes routes impériales déclarées départementales par le décret du 16 décembre 1811, l'article 59 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, ainsi conçu : « Sont comprises définitivement, parmi les propriétés dé» partementales, les anciennes routes impériales de troisième » classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements » par le décret du 16 décembre 1811 ou postérieurement ».

D'après la loi du 18 juillet 1866, le classement, la direction et le déclassement des routes départementales, lorsque leur tracé ne se prolonge pas sur le territoire d'un autre département, étaient fixés, sous réserve du droit de suspension et d'annulation de l'administration centrale, par délibération définitive du conseil général du département que desservent ces voies de communication; une importante circulaire du ministre des travaux publics, concertée avec le ministre de l'intérieur, adressée aux préfets le 4 août 1866, contenait des instructions relatives à l'application des dispositions de la loi du 18 juillet 1866, relatives aux routes départementales.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux (art. 46 §§ 6 et 8 [n° 145]) a été beaucoup plus loin; elle a supprimé la restriction écrite dans la loi de 1866, et les conseils généraux sont désormais compétents pour prononcer le classement et le déclassement d'une route départementale, renfermée dans la circonscription du département ou qui en excède les limites.

Ce dernier cas donne lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871 [n° 149] et aux conférences interdépartementales que ces textes organisent. Ces classements ou déclassements ne deviennent définitifs que par le vote de tous les conseils généraux intéressés.

En dehors de cette hypothèse, la loi de 1871 n'ajoute rien aux dispositions de la loi de 1866, en ce qui concerne le classement et le déclassement des routes départementales, et, à cet égard, la circulaire du 4 août 1866 doit toujours servir de règle; elle rappelle que tout classement de route doit, aux termes d'une loi du 20 mars 1835, être soumis à une enquête préalable.

rant 366 kil., celui du Bas-Rhin 26 routes et 609 kil., celui du Haut-Rhin 16 routes et 411 kil.; ensemble 55 routes départementales et 1.386 kil. Mais, nos pertes de territoire ne correspondant pas absolument à ces trois départements, ces chiffres ne doivent représenter nos pertes en routes départementales que d'une manière approximative.

On peut remarquer que la loi du 10 août 1871 (art. 46 § 6) se borne à dire que le conseil général statue définitivement sur les « projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construc- » tion, la rectification ou l'entretien desdites routes », sans ajouter cette réserve, écrite dans l'article 1 § 6 de la loi de 1866 : « le » tout, sauf l'exécution des lois sur l'expropriation pour cause d'u- » tilité publique ». La circulaire adressée par le ministre des travaux publics aux préfets le 14 octobre 1871, pour l'application des dispositions de la loi du 10 août 1871, relatives aux routes départementales, met en garde contre les conséquences que l'on pourrait tirer à tort du silence de la loi. « Il a été bien entendu, porte cette circulaire, que cette omission n'impliquait pas le moins du monde la dispense de l'exécution des lois et règlements sur l'expropriation; que seulement on jugeait inutile de rappeler que cette exécution était obligatoire. Dans une première rédaction de la loi, on avait proposé de conférer aux conseils généraux le droit de déclarer d'utilité publique tous les travaux à la charge du département; mais cette disposition a été rejetée lors de la troisième lecture de la loi et remplacée par l'article 44, qui ne concerne que les chemins vicinaux. La loi du 3 mai 1841 et les règlements relatifs à l'exécution de cette loi [n°s 813 à 841] restent donc obligatoires pour toutes les expropriations en matière de travaux de routes départementales, et je ne puis que me référer aux instructions de la circulaire du 4 août 1866. »

1342. La disposition la plus grave de la loi du 10 août 1871, en cette matière, est la partie finale du § 6 de l'article 46, donnant au conseil général le droit de statuer définitivement sur « la désigna- » tion des services qui seront chargés de la construction et de l'en- » tretien des routes départementales », c'est-à-dire de les enlever à l'action des ingénieurs des ponts et chaussées pour les confier aux agents voyers ou à tout autre service, au choix du conseil général. En 1866, le gouvernement avait réussi, malgré les efforts déjà tentés dans ce but, à empêcher l'introduction de cette disposition dans la loi. En 1871, il ne put qu'inviter les préfets, dans la circulaire ministérielle déjà citée, du 14 octobre (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1871, p. 560), à user de toute leur influence auprès des conseils généraux pour les dissuader d'user de cette attribution nouvelle, et d'enlever ainsi aux ingénieurs des ponts et chaussées la moitié des voies de communication jusqu'à ce jour confiées à leur haute expérience. Ce langage n'a pas été

entendu par tous les conseils généraux; quelques-uns ont voté cette grave mesure, surtout au profit des agents voyers, et dans un but d'économie; d'autres sont poussés à entrer dans cette voie. Si regrettable que la mesure puisse être au point de vue de l'intérêt général de la voirie et de la vitalité du corps si remarquable des ingénieurs des ponts et chaussées, les conseils généraux peuvent être poussés à entrer dans cette voie par la situation financière de certaines communes au point de vue de leurs chemins vicinaux; ils trouvent parfois un excès de prestations en nature et une insuffisance de ressources en argent; ils veulent augmenter ces dernières des sommes afférentes à l'entretien des routes départementales sur lesquelles ils veulent porter, en les déclassant pour en faire des chemins vicinaux, leurs prestations en nature. Ils doivent toutefois se défier des entraînements et des mécomptes.

Une autre grave question est née de l'application de la loi du 10 août 1871 : il s'agit de savoir si cette loi a conféré implicitement aux conseils généraux le droit de prendre des délibérations exécutoires sur les projets d'alignement des traverses des routes départementales. Le ministre des travaux publics a saisi de la question la section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce et des affaires étrangères du conseil d'État. L'avis de cette section, en date du 15 juillet 1873, porte « que la loi du 10 août » 1871 n'a pas conféré aux conseils généraux des départements le » droit de prendre des délibérations exécutoires sur les plans d'a» lignement des traverses des routes départementales; mais qu'il » convient que les conseils généraux soient appelés à donner leur » avis sur ces plans avant que le gouvernement les approuve par » décrets délibérés en conseil d'État ». Cet avis est adopté par une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 7 août 1873 (*Bull. off. minist. int.* 1873, p. 444 à 446), qui invite les préfets à s'y conformer.

1343. La loi du 12 juillet 1865 sur les *chemins de fer d'intérêt local* est venue apporter au domaine public départemental un nouvel élément, appelé à prendre d'importants développements, en permettant la construction de chemins de fer à meilleur marché. L'exposé des motifs de cette loi indiquait que les chemins de fer d'intérêt local sont exclusivement destinés à relier les localités secondaires aux localités principales en suivant soit une vallée, soit un plateau, sans traverser les grandes vallées ni les faîtes de montagnes. La longueur d'un chemin d'intérêt local semblait, en prin-

cipe, devoir être limitée à 30 ou 40 kilomètres; le trafic en était considéré comme devant être peu important, pouvant s'effectuer en général par trois trains de jour, sans service de nuit. Une subvention de l'État pouvait être accordée. Une circulaire du ministre des travaux publics en date du 12 août 1865, a pourvu à l'exécution de cette loi.

Cette circulaire constatait avec raison qu'il résulte de l'article 4 de la loi, que « ces chemins font partie de la grande voirie et sont » soumis à toutes les dispositions prescrites par la loi de 1845 » dans l'intérêt de la conservation des ouvrages ainsi que de la » sécurité publique ».

La loi du 10 août 1871, article 46, § 12 [n° 145], en donnant aux conseils généraux le droit de statuer définitivement sur des questions relatives aux chemins de fer d'intérêt local, n'avait pas abrogé l'article 2 de la loi du 12 juillet 1865; d'où suit qu'il appartenait toujours au gouvernement d'accorder et de refuser, soit la déclaration d'utilité publique nécessaire pour exproprier les terrains, soit l'autorisation d'exécution, indispensable dans tous les cas à l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, alors même qu'il n'y avait pas lieu de recourir à l'expropriation.

Les chemins de fer d'intérêt local ne sont pas plus que les chemins de fer d'intérêt général, aux mains des compagnies concessionnaires, soumis à la taxe des biens de mainmorte (circulaire du directeur général des contributions directes du 30 avril 1870; *Bull. off. min. int.* 1873, p. 502 [n° 1168]).

Nous avons relaté ci-dessus [n° 947 *bis*] la loi du 31 juillet 1879 qui a incorporé dans le réseau d'intérêt général les chemins de fer d'intérêt local les plus importants. La *Statistique centrale des chemins de fer*, présentant la situation des chemins de fer au 31 décembre 1879, donne pour les chemins de fer d'intérêt local les résultats suivants : le nombre des compagnies est de 69, et la longueur totale de ces chemins de fer est de 3,901 kilomètres, se divisant ainsi, 2,161 kilomètres livrés à l'exploitation, 486 kilomètres en construction, et 1,254 kilomètres à construire au 31 décembre 1879.

1344. L'insuffisance et les inconvénients de la loi du 12 juillet 1865 provoquaient une législation nouvelle; son utilité fut principalement démontrée lors de la discussion de la loi qui vient d'être rappelée du 31 juillet 1879 qui, en incorporant dans le réseau d'intérêt général d'importantes lignes d'intérêt local, évitait des

faillites, succédant à d'autres déjà prononcées. Nous reproduisons ici le titre Ier (art. 1 à 25) de la loi du 11 juin 1880, *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways*, dont nous avons déjà parlé ci-dessus [n° 930] en reproduisant le titre II. Nous appelons l'attention d'une façon particulière sur l'article 18 qui cherche à combler une grave lacune, source de ruines, dans la législation antérieure.

L'établissement des chemins de fer d'intérêt local par les départements ou par les communes, avec ou sans le concours des propriétaires intéressés, est soumis aux dispositions suivantes (Loi du 11 juin 1880, *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways*, art. 1). — S'il s'agit de chemins à établir par un département sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, le conseil général arrête, après instruction préalable par le préfet et après enquête, la direction de ces chemins, le mode et les conditions de leur construction, ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation, en se conformant aux clauses et conditions du cahier des charges type approuvé par le conseil d'État, sauf les modifications qui seraient apportées par la convention et la loi d'approbation. Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, il y aura lieu à l'application des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. S'il s'agit de chemins de fer d'intérêt local à établir par une commune sur son territoire, les attributions confiées au conseil général par le paragraphe 1er du présent article seront exercées par le conseil municipal dans les mêmes conditions et sans qu'il soit besoin de l'approbation du préfet. Les projets de chemins de fer d'intérêt local départementaux ou communaux, ainsi arrêtés, sont soumis à l'examen du conseil général des ponts et chaussées et du conseil d'État. Si le projet a été arrêté par un conseil municipal, il est accompagné de l'avis du conseil général. L'utilité publique est déclarée, et l'exécution est autorisée par une loi (art. 2). — L'autorisation obtenue, s'il s'agit d'un chemin de fer concédé par le conseil général, le préfet, après avoir pris l'avis de l'ingénieur en chef du département, soumet les projets d'exécution au conseil général, qui statue définitivement. Néanmoins, dans les deux mois qui suivent la délibération, le ministre des travaux publics, sur la proposition du préfet, peut, après avoir pris l'avis du conseil général des ponts et chaussées, appeler le conseil général du département à délibérer de nouveau sur lesdits projets. Si la ligne doit s'étendre sur plusieurs départements, et s'il y a désaccord entre les conseils généraux, le ministre statue. S'il s'agit d'un chemin concédé par un conseil municipal, les attributions exercées par le conseil général, aux termes du paragraphe 1er du présent article, appartiennent au conseil municipal, dont la délibération est soumise à l'approbation du préfet. Si un chemin de fer d'intérêt local doit emprunter le sol d'une voie publique, les projets d'exécution sont précédés de l'enquête prévue par l'article 29 de la présente loi. Dans ce cas, sont également applicables les articles 34, 35, 37 et 38 ci-après. Les projets de détail des ouvrages sont approuvés par le préfet sur l'avis de l'ingénieur en chef (art. 3). — L'acte de concession détermine les droits de péage et les prix de transport que le concessionnaire est autorisé à percevoir pendant toute la durée de sa concession (art. 4). — Les taxes perçues dans les limites du maximum fixé par le cahier des charges sont homologuées par le ministre des travaux publics, dans le cas où la ligne s'étend sur plusieurs départements, et dans le cas de tarifs communs

à plusieurs lignes. Elles sont homologuées par le préfet dans les autres cas (art. 5). — L'autorité qui fait la concession a toujours le droit : 1° d'autoriser d'autres voies ferrées à s'embrancher sur des lignes concédées ou à s'y raccorder ; 2° d'accorder à ces entreprises nouvelles, moyennant le paiement des droits de péage fixés par le cahier des charges, la faculté de faire circuler leurs voitures sur les lignes concédées ; 3° de racheter la concession aux conditions qui seront fixées par le cahier des charges ; 4° de supprimer ou de modifier une partie du tracé lorsque la nécessité en aura été reconnue après enquête. Dans ces deux derniers cas, si les droits du concessionnaire ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un arbitrage établi soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est liquidée par une commission spéciale formée comme il est dit au paragraphe 3 de l'article 11 de la présente loi (art. 6). — Le cahier des charges détermine : 1° les droits et les obligations du concessionnaire pendant la durée de la concession ; 2° les droits et les obligations du concessionnaire à l'expiration de la concession ; 3° les cas dans lesquels l'inexécution des conditions de la concession peut entraîner la déchéance du concessionnaire, ainsi que les mesures à prendre à l'égard du concessionnaire déchu. La déchéance est prononcée, dans tous les cas, par le ministre des travaux publics, sauf recours au conseil d'État par la voie contentieuse (art. 7). — Aucune concession ne pourra faire obstacle à ce qu'il soit accordé des concessions concurrentes, à moins de stipulation contraire dans l'acte de concession (art. 8). — A l'expiration de la concession, le concédant est substitué à tous les droits du concessionnaire sur les voies ferrées, qui doivent lui être remises en bon état d'entretien. Le cahier des charges règle les droits et les obligations du concessionnaire en ce qui concerne les autres objets mobiliers ou immobiliers servant à l'exploitation de la voie ferrée (art. 9). — Toute cession totale ou partielle de la concession, la fusion des concessions ou des administrations, tout changement de concessionnaire, la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession, l'élévation des tarifs au-dessus du maximum fixé, ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en conseil d'État, rendu sur l'avis conforme du conseil général, s'il s'agit de lignes concédées par les départements, ou du conseil municipal s'il s'agit de lignes concédées par les communes. Les autres modifications pourront être faites par l'autorité qui a consenti la concession ; s'il s'agit de lignes concédées par les départements, elles seront faites par le conseil général statuant conformément aux articles 48 et 49 de la loi du 10 août 1871 ; s'il s'agit de lignes concédées par les communes, elles seront faites par le conseil municipal dont la délibération devra être approuvée par le préfet. En cas de cession, l'inobservation des conditions qui précèdent entraîne la nullité et peut donner lieu à la déchéance (art. 10). — A toute époque, une voie ferrée peut être distraite du domaine public départemental ou communal et classée par une loi dans le domaine de l'État. Dans ce cas, l'État est substitué aux droits et obligations du département ou de la commune, à l'égard des entrepreneurs ou concessionnaires, tels que ces droits et obligations résultent des conventions légalement autorisées. En cas d'éviction du concessionnaire, si ses droits ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un arbitrage établi, soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est liquidée par une commission spéciale qui fonctionne dans les conditions réglées par la loi du 29 mai 1845. Cette commission sera instituée par un décret et composée de neuf membres, dont trois désignés par le ministre des travaux publics, trois

par le concessionnaire et trois par l'unanimité des six membres déjà désignés; faute par ceux-ci de s'entendre dans le mois de la notification à eux faite de leur nomination, le choix de ceux des trois membres qui n'auront pas été désignés à l'unanimité sera fait par le premier président et les présidents réunis de la cour d'appel de Paris. En cas de désaccord entre l'État et le département ou la commune, les indemnités ou dédommagements qui peuvent être dus par l'État sont déterminés par un décret délibéré en conseil d'État (art. 11). — Les ressources créées en vertu de la loi du 21 mai 1836 peuvent être appliquées, en partie, à la dépense des voies ferrées, par les communes qui ont assuré l'exécution de leur réseau subventionné et l'entretien de tous les chemins classés (art. 12). — Lors de l'établissement d'un chemin de fer d'intérêt local, l'État peut s'engager, en cas d'insuffisance du produit brut pour couvrir les dépenses de l'exploitation et 5 pour cent (5 °/₀) par an du capital de premier établissement, tel qu'il a été prévu par l'acte de concession, augmenté, s'il y a lieu, des insuffisances constatées pendant la période assignée à la construction par ledit acte, à subvenir pour partie au paiement de cette insuffisance, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera payée par le département ou par la commune, avec ou sans le concours des intéressés. La subvention de l'État sera formée : 1° d'une somme fixe de cinq cents francs (500 fr.) par kilomètre exploité ; 2° du quart de la somme nécessaire pour élever la recette brute annuelle (impôts déduits) au chiffre de dix mille francs (10,000 fr.) par kilomètre pour les lignes établies de manière à recevoir les véhicules des grands réseaux ; huit mille francs (8,000 fr.) pour les lignes qui ne peuvent recevoir ces véhicules. En aucun cas, la subvention de l'État ne pourra élever la recette brute au-dessus de dix mille cinq cents francs (10,500 fr.) et de huit mille cinq cents francs (8,500 fr.), suivant les cas, ni attribuer au capital de premier établissement plus de cinq pour cent (5 °/₀) par an. La participation de l'État sera suspendue quand la recette brute annuelle atteindra les limites ci-dessus fixées (art. 13).— La subvention de l'État ne peut être accordée que dans les limites fixées, pour chaque année, par la loi de finances. La charge annuelle imposée au Trésor en exécution de la présente loi ne peut, en aucun cas, dépasser quatre cent mille francs (400,000 fr.) pour l'ensemble des lignes situées dans un même département (art. 14). — Dans le cas où le produit brut de la ligne pour laquelle une subvention a été payée devient suffisant pour couvrir les dépenses d'exploitation et six pour cent (6 °/₀) par an du capital de premier établissement, tel qu'il est prévu par l'article 13, la moitié du surplus de la recette est partagée entre l'État, le département, ou, s'il y a lieu, la commune et les autres intéressés, dans la proportion des avances faites par chacun d'eux, jusqu'à concurrence du complet remboursement de ces avances, sans intérêts (art. 15). — Un règlement d'administration publique déterminera : 1° les justifications à fournir par les concessionnaires pour établir les recettes et les dépenses annuelles ; 2° les conditions dans lesquelles seront fixés, en exécution de la présente loi, le chiffre de la subvention due par l'État, le département ou les communes, et, lorsqu'il y aura lieu, la part revenant à l'État, au département, aux communes ou aux intéressés, à titre de remboursement de leurs avances sur le produit net de l'exploitation (art. 16). — Les chemins de fer d'intérêt local qui reçoivent ou ont reçu une subvention du Trésor peuvent seuls être assujettis envers l'État à un service gratuit ou à une réduction du prix des places (art. 17). — Aucune émission d'obligations, pour les entreprises prévues par la présente loi, ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une autorisation donnée par le ministre

des travaux publics, après avis du ministre des finances. Il ne pourra être émis d'obligations pour une somme supérieure au montant du capital-actions, qui sera fixé à la moitié au moins de la dépense jugée nécessaire pour le complet établissement et la mise en exploitation de la voie ferrée. Le capital-actions devra être effectivement versé, sans qu'il puisse être tenu compte des actions libérées ou à libérer autrement qu'en argent. Aucune émission d'obligations ne doit être autorisée avant que les quatre cinquièmes du capital-actions aient été versés et employés en achat de terrains, approvisionnements sur place, ou en dépôt de cautionnement. Toutefois, les concessionnaires pourront être autorisés à émettre des obligations, lorsque la totalité du capital-actions aura été versée, et s'il est dûment justifié que plus de la moitié de ce capital-actions a été employée dans les termes du paragraphe précédent; mais les fonds provenant de ces émissions anticipées devront être déposés à la caisse des dépôts et consignations et ne pourront être mis à la disposition des concessionnaires que sur l'autorisation formelle du ministre des travaux publics. Les dispositions des paragraphes 2, 3 et 4 du présent article ne seront pas applicables dans le cas où la concession serait faite à une compagnie déjà concessionnaire d'autres chemins de fer en exploitation, si le ministre des travaux publics reconnaît que les revenus nets de ces chemins sont snffisants pour assurer l'acquittement des charges résultant des obligations à émettre (art. 18). — Le compte-rendu détaillé des résultats de l'exploitation, comprenant les dépenses d'établissement et d'exploitation et les recettes brutes, sera remis tous les trois mois, pour être publié, au préfet, au président de la commission départementale et au ministre des travaux publics. Le modèle des documents à fournir sera arrêté par le ministre des travaux publics (art. 19). — Par dérogation aux dispositions de de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie de la voie ferrée; il peut également dispenser de poser des barrières au croisement des chemins peu fréquentés (art. 20). — La construction, l'entretien et les réparations des voies ferrées, avec leurs dépendances, l'entretien du matériel et le service de l'exploitation, sont soumis au contrôle et à la surveillance des préfets sous l'autorité du ministre des travaux publics. Les frais de contrôle sont à la charge des concessionnaires. Ils seront réglés par le cahier des charges ou, à défaut, par le préfet, sur l'avis du conseil général, et approuvés par le ministre des travaux publics (art. 21). — Les dispositions de l'article 20 de la présente loi sont également applicables aux concessions de chemins de fer industriels destinés à desservir des exploitations particulières (art. 22). — Sur la proposition des conseils généraux ou municipaux intéressés, et après adhésion des concessionnaires, la substitution, aux subventions en capital promises en exécution de l'article 5 de la loi de 1865, de la subvention en annuités stipulée par la présente loi, pourra, par décret délibéré en conseil d'État, être autorisée en faveur des lignes d'intérêt local actuellement déclarées d'utilité publique et non encore exécutées. Ces lignes seront soumises dès lors à toutes les obligations résultant de la présente loi. Il n'y aura pas lieu de renouveler les concessions consenties ou les mesures d'instruction accomplies avant la promulgation de la présente loi, si toutes les formalités qu'elle prescrit ont été observées par avance (art. 23). — Toutes les conventions relatives aux concessions et rétrocessions de chemins de fer d'intérêt local, ainsi que les cahiers des charges annexés, ne seront passibles que du droit d'enregistrement fixe de un franc (art. 24). — La loi du 12 juillet 1865 est abrogée (art. 25).

1345. Le domaine *privé* du département embrasse trois éléments distincts: — 1° Les édifices publics départementaux, tels que tribunaux de première instance et cours d'assises, hôtels de préfecture et de sous-préfecture, casernes de gendarmerie, prisons départementales, affectés soit à un service public, soit à un service d'utilité départementale (D. 9 avril 1811 [n°s 911 à 914, 1024 à 1031, 1340, 1347]). — 2° Des immeubles non affectés à un service quelconque et dont le département tire des revenus; cet élément de la fortune départementale est peu considérable, si l'on en juge par son revenu annuel, qui ne s'élève pas au-dessus de 400,000 fr. pour tous les départements de la France, tandis que les revenus immobiliers des biens communaux dépassent annuellement trente-cinq millions; le mode de gestion de ces propriétés départementales est réglé par délibération définitive du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 2° [n° 145]). — 3° Des créances, des rentes, des meubles meublants formant le mobilier des préfectures et sous-préfectures, des cours d'assises, tribunaux civils et de commerce. Le mobilier de la cour de cassation et des cours d'appel est fourni par l'État, et celui des justices de paix et des tribunaux de simple police par les communes chefs-lieux de cantons [n° 1336]; un décret du 20 juillet 1853 prescrit les mesures à prendre pour la conservation de ce mobilier au service des corps judiciaires.

1346. Nous avons dit [n°s 103 et 111] que les divers actes de la vie civile du département sont accomplis par le préfet, demeuré, aux termes de l'article 54 de la loi du 10 août 1871 et sous le contrôle de la commission départementale, le représentant actif de l'individualité du département, chargé de l'exécution des délibérations du conseil général et, selon les cas, de la commission départementale. Nous avons vu [n°s 99 et 142] que la loi du 18 juillet 1866 et, après elle, celle du 10 août 1871, en faisant dans cette voie un pas de plus, ont proclamé en principe la libre indépendance du conseil général, non-seulement pour ne pas faire, comme d'après la loi du 10 mai 1838, mais même pour faire. Une triple réserve toutefois est apportée à cette indépendance du département, dans la sphère de ses intérêts économiques: 1° au cas de délibérations définitives du conseil général sur les objets énumérés par l'article 46 [n° 145], réserve du droit d'annulation du gouvernement pour violation de la loi ou des règlements, aux termes de l'article 47 de la loi de 1871, reproduisant avec une légère augmen-

tation de délai cette même réserve écrite dans l'article 3 de la loi de 1866; 2° au cas de délibérations non définitives du conseil général portant sur les objets énumérés à l'article 48 de la loi de 1871 [n° 146], réserve du droit de *veto* du pouvoir exécutif écrit dans l'article 49, qui l'a substitué à l'autorisation administrative supprimée en principe dans la généralité des affaires départementales; 3° enfin dans deux cas, ceux de l'article 44 [n° 147], réserve de l'autorisation législative, et, dans un cas, celui de l'article 53 [n°s 147 et 1348], réserve de la *décision* ou autorisation gouvernementale.

1347. Les *ventes*, *échanges*, *acquisitions à titre onéreux* de propriétés départementales, mobilières ou immobilières, sont votés définitivement par le conseil général, quand ces propriétés ne sont affectées ni aux hôtels de préfecture ou sous-préfecture, ni aux cours d'assises et tribunaux, ni aux écoles normales primaires, ni au casernement de la gendarmerie, ni aux prisons. Dans ces cinq cas, au contraire, la délibération du conseil général cesse d'être définitive, c'est-à-dire sort du cercle d'application des articles 46 § 1 et 47 de la loi du 10 août 1871 [n° 145], pour passer sous l'empire des articles 48 § 1 et 49 [n° 146]. De sorte qu'en dehors de ces cinq cas, les délibérations du conseil général relatives aux ventes, échanges et acquisitions à titre onéreux de propriétés départementales, sont exécutoires, sauf le droit d'annulation du pouvoir exécutif pour violation d'une loi ou d'un règlement; tandis que dans ces cinq hypothèses, la délibération n'est exécutoire qu'autant que le pouvoir exécutif n'en suspend pas l'exécution, ce qu'il peut faire en l'absence de toute violation de loi ou de règlement, en raison d'une simple dissidence sur le mérite ou l'opportunité de la mesure.

La même distinction entre ces cinq sortes de services publics et tous autres doit être faite relativement au changement de destination des propriétés et édifices départementaux [n° 1345 1°], et à leur affectation à un service public par délibération du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 §§ 2 et 4 et 48 § 2).

1348. Les acquisitions par *dons* ou *legs* faits au département sont, suivant la règle générale, l'objet d'une délibération du conseil général; mais il existe, au profit des départements, une double exception au droit commun, en matière de dons et legs faits aux établissements publics ou aux établissements d'utilité publique, consacré par les articles 910 et 937 du Code civil.

Le premier de ces deux articles impose la nécessité d'une autorisation gouvernementale, et le second précise la règle que cette autorisation doit être préalable à toute acceptation de libéralité.

Or, d'une part, le préfet peut toujours accepter à titre conservatoire, avant toute délibération ou autorisation, les dons ou legs faits au département; cette dérogation à l'article 937 du Code civil, écrite dans la loi du 10 mai 1838 (art. 31), est reproduite dans l'article 53 § 2 de la loi du 10 août 1871. Nous verrons que cette dérogation importante au droit commun a été étendue aux communes et aux établissements hospitaliers, et quelles en sont les conséquences juridiques [nos 1442 et suiv., 1497, 1498, 1504].

D'autre part, au point de vue de la question d'autorisation pour l'acceptation définitive des dons et legs faits au département, il faut distinguer le cas où il y a opposition, de celui où il n'y a pas opposition de la famille.

Lorsqu'il n'y a, de la part de la famille, ni opposition judiciaire tendant à l'invalidation ou la réduction de la libéralité, ni opposition administrative consistant en un simple refus d'adhésion, l'acceptation de la libéralité a cessé, depuis la loi de 1866 (art. 1 § 5), d'être soumise, comme elle l'était antérieurement dans l'intérêt de la famille du disposant, dans un intérêt de protection pour le département lui-même, et dans un but d'intérêt général, à la nécessité d'une autorisation administrative, commune à tous les établissements de mainmorte. En raison de la situation particulièrement favorable des départements et de la haute confiance que doivent mériter les conseils généraux, le législateur a radicalement abrogé, dans cette hypothèse, la disposition de l'article 910 du Code civil et des lois d'administration départementale postérieures. Il y a dispense de toute autorisation, au cas où la libéralité *ne donne pas lieu à réclamation*, pour la délibération du conseil général portant acceptation ou refus des dons et legs faits au département. La loi de 1866 exigeait toutefois que la libéralité fût faite *sans charge ni affectation immobilière*; mais la loi du 10 août 1871, même dans ce dernier cas, pourvu qu'il n'y ait pas réclamation des familles, consacre au profit du conseil général le pouvoir de statuer définitivement sur l'acceptation des dons et legs (L. 10 août 1871, art. 46 § 5 [n° 145]).

Dans le cas, au contraire, où il y a réclamation de la famille, l'article 53 de la loi du 10 août 1871 dispose que le préfet accepte ou refuse les dons ou legs faits au département, *en vertu de la décision du gouvernement*. C'est évidemment le maintien de la légis-

lation antérieure, consacrée pour ce cas par l'article 910 du Code civil et le décret du 25 mars 1852, article 1, tableau A *h* [n° 115]. Le législateur de 1871 a évité dans ce texte, conformément à son système, le mot *autorisation*; mais cette *décision* du gouvernement ne peut être qu'un décret accordant ou refusant à la délibération du conseil général, qui veut accepter la libéralité, l'autorisation gouvernementale, sans laquelle le préfet ne peut l'exécuter. C'est autre chose que le droit de *veto* conféré au gouvernement par l'article 49 de la loi du 10 août 1871, au cas de délibérations définitives des conseils généraux. Aussi le décret du 21 août 1872 (art. 5 § 2) portant règlement d'administration publique sur l'ordre intérieur des travaux du conseil d'État, reproduisant dans les mêmes termes la disposition correspondante du décret du 30 janvier 1852 (art. 13 § 12), portait, sans craindre d'appeler la chose de son vrai nom, que l'assemblée générale du conseil d'État prépare « les projets de décrets qui ont pour objet » l'*autorisation* aux départements d'accepter des dons et legs dont » la valeur excéderait 50,000 fr. »; et le nouveau règlement intérieur du conseil d'État du 2 août 1879 a reproduit cette disposition (art. 7 § 5 [n° 87]). Comme sous l'empire de la loi de 1866, cette disposition ne reçoit son application que dans le cas où le gouvernement a qualité pour intervenir, c'est-à-dire lorsqu'il y a opposition de la famille, que cette opposition soit judiciaire ou purement administrative [*voir* aussi n°s 147 et 1346]. Il faut bien remarquer en outre que, si l'intervention de l'assemblée générale du conseil d'État n'est exigée que lorsque la valeur de la libéralité excède 50,000 fr., le conseil d'État n'en intervient pas moins, mais seulement en section, dans tous les autres cas où un décret est nécessaire.

Le préfet accepte ou refuse les dons et legs faits au département, en vertu soit de la décision du conseil général, quand il n'y a pas de réclamation des familles, soit de la décision du gouvernement quand il y a réclamation. Le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La décision du conseil général ou du gouvernement, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (Loi du 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 53).

1349. Depuis comme avant la loi du 10 août 1871, il y a lieu d'appliquer la solution donnée par suite de la loi du 18 juillet 1866, dans un avis du conseil du 10 mars 1868 en ce qui concerne les questions d'autorisation aux départements d'accepter les dons et legs qui leur sont faits par dispositions connexes ou complexes. Cet

avis du conseil d'État du 10 mars 1868 distingue entre les affaires *connexes*, c'est-à-dire se composant de deux parties tellement liées entre elles que l'exécution de l'une soit subordonnée à celle de l'autre, bien que l'une d'elles seulement donne lieu à réclamation des familles; et les affaires *mixtes*, *collectives* ou *complexes*, c'est-à-dire composées de dispositions qui ressortissent à des autorités différentes, sans que la solution donnée aux unes par le conseil général puisse être entravée par la solution donnée aux autres par décret. Pour les premières, il doit être statué par décret sur le tout; pour les secondes, on applique à chaque libéralité la règle écrite dans l'article 53 de la loi du 10 août 1871.

La même distinction est appliquée par cet avis du conseil d'État aux dons et legs faits aux communes [nº 1441], mais non à ceux faits aux établissements publics [nº 1497].

1350. Les *baux* de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer par le département, quelle qu'en soit la durée, les contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux, et le mode de gestion des propriétés départementales, sont l'objet de délibérations définitives du conseil général (L. 10 août 1871, art. 46 §§ 2, 3 et 14, reproduisant la loi de 1866, art. 1 §§ 2, 3 et 12 [nº 145]).

1351. Les *emprunts* départementaux et les contributions extraordinaires votés par le conseil général ne pouvaient, avant la loi de 1866, être réalisés qu'en vertu d'une loi, sauf au préfet à procéder à la mise en adjudication des emprunts dans les limites fixées par les lois d'autorisation (D. décent. tabl. A *b* et 11°; L. 10 mai 1838, art. 34), et à tout autre mode de réalisation de l'emprunt dans les conditions de temps et de formes fixées par la commission départementale à défaut de délibération du conseil général (L. 1871, art. 81 § 3 [nº 168]). Mais la loi du 18 juillet 1866 (art. 2) a donné une extension considérable au pouvoir des conseils généraux en matière d'emprunts, et la loi du 10 août 1871 a maintenu ces dispositions, avec une légère modification de délai, dans son article 40 portant : 1° que les conseils généraux peuvent voter, dans la limite d'un maximum annuellement fixé par la loi de finances, des centimes extraordinaires affectés à des dépenses extraordinaires d'utilité départementale; 2° que ces conseils peuvent également voter les emprunts départementaux remboursables dans un délai qui ne pourra excéder quinze années, sur les ressources ordinaires et extraordinaires. Ce n'est qu'en dehors

de ces conditions que les délibérations du conseil général restent soumises à la nécessité d'une loi d'autorisation (L. 10 août 1871, art. 41 [n° 147]).

Un arrêt de la cour de cassation du 16 août 1876, cassant un arrêt rendu en sens contraire le 26 juin 1875 par la cour d'appel de Limoges, décide que l'autorité judiciaire est compétente pour connaître des difficultés soulevées par le remboursement d'un emprunt départemental.

La loi du 6 juillet 1860, dont la disposition a été étendue à tous les établissements publics par la loi du 26 février 1862 [rapportée et expliquée ci-dessus nos 1332 et 1339], a donné au Crédit foncier l'autorisation de prêter sans affectation hypothécaire, aux départements, aux communes et aux associations syndicales, les sommes qu'ils sont autorisés à emprunter. La caisse des dépôts et consignations est également autorisée à consentir des prêts aux départements et aux communes [n° 1095].

La comptabilité des emprunts départementaux est soumise, comme celle des emprunts municipaux et hospitaliers, à un règlement approuvé par décret du 23 juin 1879. Ce règlement, en 82 articles, est intitulé *Règlement concernant la comptabilité des emprunts des départements, des communes et des établissements publics*. Ce règlement est divisé en deux parties; la seconde est consacrée au *service départemental* (art. 62 à 82).

1352. Les *transactions* concernant les droits du département ont lieu désormais en vertu de délibérations du conseil général qui statuent définitivement, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire. L'article 2045 du Code civil, déjà modifié par le décret de décentralisation de 1852, a été entièrement abrogé en ce qui concerne les départements, ainsi que la loi du 10 mai 1838 (art. 4 6°), par la loi du 18 juillet 1866, article 1 § 14, reproduit par la loi du 10 août 1871, article 46 § 16 [n° 145].

1353. La loi du 18 juillet 1866, art. 1 § 13, disposait que les conseils généraux statuent définitivement sur « les *actions* à » intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas » d'urgence dans lesquels le préfet pourra agir conformément à » l'article 36 de la loi du 10 mai 1838 ». Cet article de la loi de 1838 autorisait le préfet, en cas d'urgence, à intenter toute action ou à y défendre sans délibération du conseil général; mais une circulaire du ministre de l'intérieur du 30 juillet 1856 recommandait

déjà dans ce cas aux préfets de se faire autoriser dans la plus prochaine session du conseil général; le droit du conseil restait entier, à ce point que, si, au moment de sa réunion, le litige n'était pas terminé, il pouvait délibérer qu'il n'y avait pas lieu de suivre. La loi du 10 août 1871 a reproduit l'article 1 § 13 de la loi de 1866, rendant définitives les délibérations des conseils généraux en cette matière; mais, en outre, elle a dû enlever aux préfets, pour le transporter aux commissions départementales, à qui cette attribution revenait logiquement, le droit d'engager l'action ou d'y défendre en cas d'urgence, dans l'intervalle des sessions du conseil général; c'est ce qui résulte de l'article 46 § 15, aux termes duquel le conseil général statue définitivement sur les « actions à » intenter ou à soutenir au nom du département, sauf les cas » d'urgence, dans lesquels la commission départementale pourra » statuer ».

« A cet égard, porte l'instruction du ministre de l'intérieur du » 8 octobre 1871, relative à l'exécution de la loi du 10 août 1871, » le législateur a complété sa pensée dans l'article 54 de la loi. » Lorsque le conseil général aura pris une décision au sujet d'une » affaire litigieuse, vous devrez engager le procès; mais lorsqu'il » s'agira de défendre à une action intentée contre le département, » vous aurez à prendre l'avis de la commission départementale. » Le rapprochement du paragraphe 15 de l'article 46 et de l'article 54 semble indiquer que, si la commission doit toujours » intervenir dans les cas urgents, elle n'intervient dans les autres » circonstances que lorsqu'il s'agira de défendre à une action ». Ce passage de la circulaire ne doit pas être pris à la lettre, car le texte de l'article 54, par ces mots « sur l'avis *conforme* de la commission départementale », indique bien la volonté du législateur d'attribuer au conseil général et à la commission départementale, dans toute hypothèse d'urgence et même en dehors des cas d'urgence pour défendre à toute action, la plénitude de compétence, en ce qui concerne les actions du département, le préfet n'ayant plus que la mission d'exécution.

Le préfet intente les actions en vertu de la décision du conseil général, et il peut, sur l'avis conforme de la commission départementale, défendre à toute action intentée contre le département. Il fait tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. En cas de litige entre l'État et le département, l'action est intentée ou soutenue, au nom du département, par un membre de la commission départementale, désigné par elle. Le préfet, sur l'avis conforme de la commission départementale, passe les contrats au nom du département (Loi du 10 août 1871, art. 54).

1354. L'article 55 de la loi du 10 août 1871 reproduit, avec une formule juridiquement plus exacte dans son dernier paragraphe, mais qui doit être étendue à toutes les déchéances, l'article 37 de la loi du 10 mai 1838; il subordonne l'exercice du droit d'action contre le département à l'accomplissement d'une formalité préalable, que nous avons déjà vue imposée aux demandeurs adversaires de l'État [nos 1045 et 1046], et que nous verrons également imposée aux demandeurs adversaires des communes [nos 1475 et 1476].

Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompra la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois (L. 10 août 1871, art. 55).

1355. Le département a ses recettes et ses dépenses; il possède son budget, présenté par le préfet, délibéré par le conseil général, et réglé par décret; l'article 57 de la loi du 10 août 1871 reproduit à cet égard les dispositions des lois du 10 mai 1838, article 11, et du 18 juillet 1866, article 11. La principale ressource du département est formée de l'ensemble des *centimes additionnels départementaux*, ainsi nommés parce qu'ils représentent des impôts ajoutés au principal des contributions directes, pour être affectés non aux besoins généraux du pays, mais à ceux du département.

La loi du 10 mai 1838 divisait de la manière suivante les centimes additionnels : *ordinaires*, directement imposés par la loi annuelle du budget de l'État, sans l'intervention des conseils généraux; *facultatifs*, qu'il dépend de ces conseils de ne pas voter ou de voter, dans la limite d'un maximum fixé par la loi annuelle du budget; *spéciaux*, que les conseils généraux sont autorisés à voter pour les affecter aux dépenses, du cadastre (Loi du 2 août 1829, art. 4), des chemins vicinaux de grande communication (Loi du 21 mai 1836, art. 8), de l'instruction primaire (Loi du 15 mars 1850, art. 40 [no 1364]); et, en dernier lieu, centimes additionnels *extraordinaires*, se produisant sous forme de contributions extraordinaires [nos 147 et 1351]. Les dépenses du département sont aussi de diverse nature. Nous reproduisons [no 1357] les dispositions de la loi du 10 août 1871 qui, en réglant la composition du budget départemental, classent, énumèrent, définissent les dé-

penses, et déterminent les ressources employées à l'acquittement de chacune d'elles; nous indiquons aux numéros suivants les modifications apportées à la loi de 1838 par celles du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871.

1356. D'après la loi de 1838 (art. 11 et suivants), le budget départemental était divisé en sections, au nombre de cinq, comprenant les dépenses *ordinaires*, obligatoires pour les conseils généraux jusqu'à concurrence du montant des ressources destinées à y pourvoir; *facultatives*, *extraordinaires*, *spéciales* pour les chemins vicinaux et pour l'instruction primaire, comprenant parallèlement à chaque espèce particulière de dépenses une recette correspondante qui lui est exclusivement affectée. La loi du 18 juillet 1866, dans son article 6, et, après elle, la loi du 10 août 1871, articles 59 et suivants, dont nous allons présenter l'analyse avant d'en reproduire les dispositions considérables, ont supprimé les sections et divisé le budget départemental en budget *ordinaire* et budget *extraordinaire*, comme celui des communes [nº 1458] et celui de l'État [nº 570]; car, quel que soit le nom qu'on lui donne dans la loi du budget, *compte de liquidation*, ou *budget de liquidation*, ou *compte ouvert de liquidation*, ou *budget extraordinaire*, c'est toujours la même chose, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses dues à des causes accidentelles, faisant antithèse aux dépenses ordinaires, annuelles et obligatoires.

Les dépenses du *budget ordinaire* comprennent les dépenses qui étaient antérieurement comprises dans les sections des dépenses ordinaires facultatives, des chemins vicinaux et de l'instruction primaire; de sorte qu'il n'y a plus, d'une part, que des dépenses ordinaires, dont trois seulement d'après les articles 10 et 11 de la loi de 1866, portées à quatre par les articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871, sont obligatoires [*voir* nº 141], et, d'autre part, des dépenses extraordinaires. — De même, il n'y a plus en réalité que des centimes additionnels ordinaires et des centimes additionnels extraordinaires, les premiers comprenant tous les autres, sauf ces derniers, et formant les recettes du budget ordinaire. D'où suit que quatre sections sur cinq sont désormais réunies en une seule sous le nom de budget ordinaire, offrant ainsi aux conseils généraux plus de facilité pour se mouvoir.

La loi de 1871, pas plus que celle de 1866, n'a pu fixer les dépenses du budget *extraordinaire*, essentiellement variables de leur nature, et n'a déterminé que ses recettes; nous savons déjà que

parmi elles, le législateur a placé définitivement, en résolvant (art. 59 *in fine*) une question antérieurement résolue en sens contraire [nos 930 et 1312], le montant de la vente des terrains provenant des anciennes routes impériales de 3e classe, dont le décret du 16 décembre 1811 avait mis l'entretien à la charge des départements en leur donnant la dénomination de routes départementales.

1357. C'est le titre V de la loi du 10 août 1871 qui, sous cette rubrique, *Du budget et des comptes du département*, contient les dispositions que nous venons d'analyser et que nous allons reproduire en raison de leur grande importance pratique. Les trois numéros qui suivent en complètent le commentaire, avec les deux qui précèdent et les numéros 141 à 149.

Le projet de budget du département est préparé et présenté par le préfet, qui est tenu de le communiquer à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Le budget, délibéré par le conseil général, est définitivement réglé par décret. Il se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire (Loi du 10 août 1871, *sur les conseils généraux*, art. 57). — Les recettes du budget ordinaire se composent : 1° du produit des centimes ordinaires additionnels, dont le nombre est fixé annuellement par la loi de finances ; 2° du produit des centimes autorisés pour les dépenses des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, par les lois des 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867, dont l'affectation spéciale est maintenue ; 3° du produit des centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre par la loi du 2 août 1829 ; 4° du revenu et du produit des propriétés départementales ; 5° du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives ; 6° du produit des droits de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département, des autres droits de péage et de tous autres droits concédés au département par les lois ; 7° de la part allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'intérieur, et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget ; 8° des contingents de l'État et des communes pour le service des aliénés et des enfants assistés, et de toute autre subvention applicable au budget ordinaire ; 9° du contingent des communes et autres ressources éventuelles pour le service vicinal et pour les chemins de fer d'intérêt local (art. 58). — Les recettes du budget extraordinaire se composent : 1° du produit des centimes extraordinaires votés annuellement par le conseil général, dans les limites déterminées par la loi de finances, ou autorisés par des lois spéciales ; 2° du produit des emprunts ; 3° des dons et legs ; 4° du produit des biens aliénés ; 5° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ; 6° de toutes autres recettes accidentelles. Sont comprises définitivement parmi les propriétés départementales les anciennes routes impériales de troisième classe, dont l'entretien a été mis à la charge des départements par le décret du 16 décembre 1811, ou postérieurement (art. 59). — Le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes : 1° loyer, mobilier et entretien des hôtels de préfecture et de sous-pré-

fecture, du local nécessaire à la réunion du conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspecteur d'académie; 2° casernement ordinaire des brigades de gendarmerie; 3° loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix; 4° frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury; 5° dépenses ordinaires d'utilité départementale; 6° dépenses imputées sur les centimes spéciaux, établis en vertu des lois des 2 août 1829, 21 mai 1836, 15 mars 1850 et 10 avril 1867. Néanmoins les départements qui, pour assurer le service des chemins vicinaux et de l'instruction primaire, n'auront pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, pourront en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire. L'affectation de l'excédant du produit des trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dépenses étrangères à ce service ne pourra avoir lieu qu'à l'une des sessions de l'année suivante, et lorsque cet excédant aura été constaté en fin d'exercice. Les départements qui seraient en situation d'user de la faculté autorisée par le paragraphe précédent, et qui n'en feraient pas usage, ne pourront recevoir aucune allocation sur les fonds mentionnés au numéro 7 de l'article 58 (art. 60). — Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4 de l'article précédent, ou pour l'acquittement de dettes exigibles, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale, portant sur les quatre contributions directes, et établie par un décret, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum. Le décret est rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*. Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget ordinaire, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées, ni modifiées par le décret qui règle le budget (art. 61). — Le budget extraordinaire comprend les dépenses qui sont imputées sur les recettes énumérées à l'article 59 (art. 62). — Les fonds qui n'auront pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice seront reportés, après clôture, sur l'exercice en cours d'exécution, avec l'affectation qu'ils avaient au budget voté par le conseil général. Les fonds libres provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le cours de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget rectificatif de l'exercice courant. Les conseils généraux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues (art. 63). — Le comptable chargé du recouvrement des ressources éventuelles est tenu de faire, sous sa responsabilité, toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les rôles et états des produits sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au comptable. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires (art. 64). — Le comptable chargé du service des dépenses départementales ne peut payer que sur les mandats délivrés par le préfet, dans la limite des crédits ouverts par les budgets du département (art. 65). — Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet, concernant les recettes et les dépenses du budget départemental. Les comptes doivent être communiqués

à la commission départementale, avec les pièces à l'appui, dix jours au moins avant l'ouverture de la session d'août. Les observations du conseil général sur les comptes présentés à son examen sont adressées directement par son président au ministre de l'intérieur. Ces comptes, provisoirement arrêtés par le conseil général, sont définitivement réglés par décret. A la session d'août, le préfet soumet au conseil général le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun (art. 66). — Les budgets et les comptes du département définitivement réglés sont rendus publics par la voie de l'impression (art. 67).

1358. La loi du 10 août 1871 a maintenu (art. 58 § 7) une modification considérable apportée à la comptabilité des départements par la loi du 18 juillet 1866 (art. 7). Il s'agit de la suppression du *fonds commun*, qui avait été organisé par la loi de 1838 pour venir au secours des départements les plus pauvres, mais qui, dans la pratique, remplissait peu équitablement sa mission légitime. Cette suppression a laissé subsister les centimes additionnels qui formaient le fonds commun ; mais l'association mutuelle entre les départements est brisée ; il n'y a plus de partage et de répartition ; chaque département conserve le montant du produit de ses centimes. Les départements pauvres dont les centimes additionnels et l'impôt foncier sont peu productifs, et qui devaient retirer de l'ancien fonds commun plus qu'ils n'y mettaient, reçoivent désormais une allocation directe des deniers de l'État, à l'aide d'un *fonds de subvention*, fixé annuellement par la loi, inscrit au budget du ministère de l'intérieur, et réparti entre les départements en raison de leur situation financière. Seront seuls admis à participer à cette distribution les départements qui auront épuisé, soit pour les besoins des services auxquels ils sont affectés, soit pour leurs dépenses ordinaires, les centimes additionnels des chemins vicinaux et de l'instruction primaire mis à leur disposition par les lois antérieures (Loi du 10 août 1871, art. 60 *in fine* [nº 1357]).

1359. Nous reproduisons un tableau officiel présentant dans une colonne le nombre total des centimes additionnels grevant chaque département pour l'année 1879, et, dans une autre colonne, l'état respectif des départements en 1878, au point de vue du produit d'*un* centime additionnel au principal des quatre contributions directes dans chacun d'eux. Nous croyons ces notions de statistique financière utiles, et très-propres à donner l'intelligence de cette distinction de fait entre les départements pauvres et les départements riches, qui avait inspiré la législation anté-

rieure à 1866 sur le fonds commun, et qui, dans des conditions d'application plus équitables, sert, depuis 1866, de base et de raison d'être à la législation actuelle sur le fonds de subvention [*voir* aussi nos 1380, 1385, 1388].

Tableau indiquant le produit du centime dans chaque département

ET LE NOMBRE DE CENTIMES DONT ILS SONT GREVÉS.

DÉPARTEMENTS.	PRODUIT DU CENTIME additionnel au principal des quatre contributions directes (1878).	NOMBRE total des centimes votés pour 1879.	DÉPARTEMENTS.	PRODUIT DU CENTIME additionnel au principal des quatre contributions directes (1878).	NOMBRE total des centimes votés pour 1879.
1	2	3	1	2	3
	fr. c.			fr. c.	
Ain.	21,488 81	54.75	Lot-et-Garonne. . .	31,569 07	49.00
Aisne.	55,481 97	56.45	Lozère.	8,882 63	51.00
Allier.	25,948 54	68.00	Maine-et-Loire. . .	45,597 18	54.00
Alpes (Basses-). . .	9,566 09	54.00	Manche.	50,909 96	56.10
Alpes (Hautes-). . .	7,708 88	58.00	Marne.	45,132 48	49.00
Alpes-Maritimes. . .	17,710 84	69.50	Marne (Haute-). . .	23,475 44	46.50
Ardèche.	17,574 27	64.00	Mayenne.	26,669 95	57.00
Ardennes.	28,028 97	56.00	Meurthe-et-Moselle. .	33,478 59	49.00
Ariége.	10,840 29	64.25	Meuse.	25,878 63	53.50
Aube.	26,799 58	58.00	Morbihan.	24,675 83	49.00
Aude.	27,679 55	55.00	Nièvre.	23,574 16	54.00
Aveyron.	23,152 67	59.00	Nord.	188,578 63	49.00
Bouches-du-Rhône. .	74,801 26	54.00	Oise.	48,395 64	49.00
Calvados.	62,238 21	51.00	Orne.	37,914 77	57.00
Cantal.	15,780 58	57.00	Pas-de-Calais. . .	61,685 08	53.70
Charente.	31,955 88	49.00	Puy-de-Dôme. . . .	38,238 83	59.10
Charente-Inférieure.	40,882 77	57.00	Pyrénées (Basses-).	22,690 98	50.00
Cher.	19,649 75	52.00	Pyrénées (Hautes-). .	11,286 02	49.00
Corrèze	18,629 78	57.00	Pyrénées-Orientales.	12,724 47	57.00
Corse.	5,402 58	78.40	Rhône.	88,414 69	60.00
Côte-d'Or.	48,200 78	45.25	Saône (Haute-). . .	28,490 46	49.00
Côtes-du-Nord. . .	27,512 05	58.00	Saône-et-Loire. . .	47,792 61	58.00
Creuse.	11,715 44	54.00	Sarthe.	38,815 53	51.00
Dordogne.	32,518 77	51.00	Savoie.	10,858 59	77.00
Doubs.	23,929 41	49.00	Savoie (Haute-). . .	9,150 85	90.50
Drôme.	22,118 98	52.50	Seine.	534,566 95	53.70
Eure.	51,547 02	57.00	Seine-Inférieure. . .	117,619 65	50.00
Eure-et-Loir. . . .	34,168 32	59.00	Seine-et-Marne. . .	47,929 26	55.12
Finistère.	31,481 29	51.00	Seine-et-Oise. . . .	77,028 22	52.00
Gard.	36,588 20	47.00	Sèvres (Deux-). . .	23,189 78	52.40
Garonne (Haute-). .	45,908 18	47.00	Somme.	60,642 55	47.40
Gers.	28,909 08	48.00	Tarn.	26,161 85	51.00
Gironde.	87,790 14	49.27	Tarn-et-Garonne . .	22,763 62	49.00
Hérault.	48,051 25	59.30	Var.	25,848 04	52.00
Ille-et-Vilaine. . . .	36,291 15	53.00	Vaucluse.	20,221 54	57.00
Indre.	17,734 36	56.00	Vendée.	25,388 79	57.00
Indre-et-Loire. . .	29,503 65	49.50	Vienne.	22,663 42	56.00
Isère.	48,712 45	50.30	Vienne (Haute-). . .	12,058 01	58.13
Jura.	22,258 68	48.00	Vosges.	24,802 79	52.00
Landes.	14,161 26	58.00	Yonne.	31,072 90	49.00
Loir-et-Cher. . . .	22,516 05	52.96	Belfort (Territoire de)	4,768 49	49.00
Loire.	42,057 58	49.00			
Loire (Haute-). . .	16,938 69	53.10			
Loire-Inférieure. . .	41,113 75	63.10	TOTAUX. . . .	3,404,386 78	4,722,33
Loiret.	34,742 58	51.00			
Lot.	18,718 99	51.50	MOYENNE. . .	. . . . . .	54.27

1360. L'article 58 § 7 de la loi de 1871 [n° 1357] a apporté deux modifications à la disposition de la loi de 1866, savoir : 1° la distribution du fonds de subvention, qui était faite par décret rendu en conseil d'État, est désormais répartie pour chaque année par la loi de finances; 2° la loi de 1866, sans prétendre cependant lier les législatures à venir, avait fixé ce fonds à 4 millions; le législateur de 1871, éclairé par l'expérience des temps qu'il traversait, a reconnu qu'on ne pouvait, même en apparence, engager l'avenir, et a laissé à la loi de finances le soin de déterminer chaque année le montant du fonds de subvention.

La loi du 26 juillet 1873 qui, pour l'exercice 1874, faisait la répartition du fonds de 4 millions destinés à venir en aide aux départements pour cet exercice, annonçait dans son article 2 des études parlementaires nouvelles pour la fixation ultérieure des bases de la répartition de ce fonds annuel. Il a été, en effet, posé en principe par la loi du 3 août 1875 que, pour avoir droit à prendre part au crédit annuel, un département devait faire emploi de toutes les ressources réglementaires dont la loi l'autorise à disposer De sorte que les seuls départements appelés à prendre part à la distribution du crédit sont ceux dont les conseils généraux ont voté le maximum des centimes additionnels mis à leur disposition par la loi de finances. Le fonds de 4 millions est effectivement destiné à venir en aide aux départements dont les ressources ne peuvent satisfaire à tous les besoins. Or, bien évidemment, les départements qui refusent de créer les ressources normales dont ils pourraient disposer, ne sauraient être admis à prendre part à la répartition de ce fonds.

Comme toutes les précédentes, la loi du 24 juillet 1880 portant répartition de ce fonds de 4 millions pour l'exercice 1881, s'inspire de ce principe. Elle répartit ce fonds entre 51 départements. Elle est ainsi conçue :

Article unique. — La répartition du fonds de subvention affecté par l'article 58 de la loi du 10 août 1871 aux dépenses des départements qui, en raison de leur situation financière, doivent recevoir une allocation sur les fonds généraux du budget, est réglée, pour l'exercice 1881, conformément à l'état ci-annexé. Une somme de vingt mille francs est laissée, comme fonds de réserve, à la disposition du ministre de l'intérieur pour frais d'impression, dépenses diverses et imprévues du service départemental.

État de répartition du fonds de subvention affecté aux dépenses du budget ordinaire des départements (exercice 1881).

Ain, 112,000 fr.; Allier, 54,000 fr.; Alpes (Basses-), 159,000 fr.; Alpes (Hautes-), 150,000 fr.; Alpes-Maritimes, 180,000 fr.; Ardèche, 174,000 fr.; Ariége,

131,000 fr.; Aube, 30,000 fr.; Aude, 15,000 fr.; Aveyron, 82,000 fr.; Bouches-du-Rhône, 30,000 fr.; Cantal, 80,000 fr.; Cher, 130,000 fr.; Corrèze, 100,000 fr.; Corse, 237,000 fr.; Côtes-du-Nord, 33,000 fr.; Creuse, 112,000 fr.; Dordogne, 18,000 fr.; Doubs, 10,000 fr.; Drôme, 54,000 fr.; Finistère, 38,000 fr.; Indre, 131,000 fr.; Indre-et-Loire, 10,000 fr.; Landes, 147,000 fr.; Loir-et-Cher, 52,000 fr.; Loire (Haute-), 55,000 fr.; Lot, 50,000 fr.; Lozère, 145,000 fr.; Mayenne, 44,000 fr.; Meurthe-et-Moselle, 7,000 fr.; Meuse, 14,000 fr.; Morbihan, 30,000 fr.; Nièvre, 60,000 fr.; Puy-de-Dôme, 10,000 fr.; Pyrénées (Basses-), 95,000 fr.; Pyrénées (Hautes-), 82,000 fr.; Pyrénées-Orientales, 94,000 fr.; Rhône, 50,000 fr.; Saône (Haute-), 20,000 fr.; Savoie, 211,000 fr.; Savoie (Haute-), 244,000 fr.; Sèvres (Deux-), 35,000 fr.; Tarn, 25,000 fr.; Var, 52,000 fr.; Vaucluse, 114,000 fr.; Vendée, 40,000 fr.; Vienne, 75,000 fr.; Vienne (Haute-), 90,000 fr.; Vosges, 55,000 fr.; Yonne, 7,000 fr.; territoire de Belfort, 7,000 fr. — Total, 3,080,000 fr.

1361. L'institution par la loi du 18 juillet 1866, et le maintien par la loi du 10 août 1871, avec les modifications sus-indiquées, de ce fonds de subvention, destiné au lieu et place de l'ancien fonds commun à venir en aide aux départements les plus chargés, n'est pas la seule mesure prise pour remédier à l'insuffisance des ressources départementales. La loi du 10 avril 1867 sur l'instruction primaire et la loi de finances du 31 juillet 1867 (art. 17) l'ont complétée en portant de 2 à 3 le nombre des centimes spéciaux de l'instruction primaire, en ajoutant un centime de plus aux 25 centimes qui formaient la dotation du budget ordinaire et en augmentant de 2 centimes la dotation spéciale des chemins vicinaux. Conformément à la disposition finale de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1866, ces 4 centimes nouveaux portent sur toutes les contributions directes. « Ils donnent ensemble », dit une circulaire ministérielle dont nous allons parler, « un produit de plus de 12 millions » et mettent un précieux supplément de ressources à la disposition » des conseils généraux. L'équilibre du budget départemental est » ainsi rétabli, et il a été satisfait à des réclamations légitimes ». La loi de finances du 4 septembre 1871 a pourvu à l'exécution de la loi du 10 août 1871, comme le faisait celle du 31 juillet 1867 pour la loi de 1866; en outre, la loi du 10 avril 1867 est expressément maintenue et confirmée par les articles 58 § 2 et 60 § 6 de la loi du 10 août 1871; mais la faculté donnée aux conseils généraux qui n'auraient pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, d'en affecter une partie aux autres dépenses du budget ordinaire, est l'objet d'une réserve écrite dans l'avant-dernier paragraphe de l'article 60 : « L'affectation de l'excédant du produit » de trois centimes spéciaux de l'instruction primaire à des dé-

» penses étrangères à ce service, ne pourra avoir lieu qu'à l'une » des sessions de l'année suivante, et lorsque cet excédant aura » été constaté en fin d'exercice ». — D'autre part, la loi du 10 août 1871 a maintenu les recettes ordinaires telles qu'elles étaient, et n'a ajouté au budget départemental que trois produits éventuels nouveaux : le montant des droits afférents aux bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département (art. 58 § 6), les contingents applicables au service des aliénés (art. 58 § 8), et le montant de la vente des anciennes routes impériales de troisième classe, cédées aux départements en 1811 (art. 59 *in fine* [nos 930, 1342 et 1356]).

1362. Les dispositions financières de la loi de 1866, passées dans celle du 10 août 1871, constituaient pour la première ce que le ministre de l'intérieur a pu deux fois appeler « la partie vitale de cette loi ». Une circulaire du 29 juillet 1867, adressée par ce ministre aux préfets, contient des explications précises rendues nécessaires par les modifications profondes apportées à l'économie de l'ancien budget dressé en exécution de la loi de 1838. Après avoir rappelé la suppression des anciennes sections et la classification nouvelle en deux larges divisions du budget départemental, en budget ordinaire et budget extraordinaire, le ministre explique [1] la nécessité de leur subdivision en sous-chapitres.

En conséquence, la circulaire ministérielle subdivise le chapitre des dépenses du budget ordinaire en 17 sous-chapitres sous les titres suivants : 1° dépenses obligatoires ; 2° propriétés départementales immobilières ; 3° mobilier départemental ; 4° routes départementales ; 5° chemins vicinaux et chemins de fer d'intérêt local ; 6° enfants assistés ; 7° aliénés ; 8° assistance publique ; 9° cultes ; 10° instruction publique ; 11° archives ; 12° encourage-

[1] « Les dépenses départementales ne pouvant, en raison de leur multiplicité et de la diversité des besoins auxquels elles correspondent, être inscrites sans ordre et sans méthode aux budgets ordinaire et extraordinaire, il m'a paru nécessaire de subdiviser chacun de ces budgets en sous-chapitres dans lesquels les dépenses ont été groupées suivant leur importance et leur analogie. Cette classification, qui n'apporte aucune restriction au libre vote du conseil général, était réclamée dans un intérêt d'ordre et de comptabilité ; elle était en outre indispensable pour assurer l'emploi régulier des ressources, d'ailleurs peu nombreuses, qui conservent une destination spéciale. La disposition générale du nouveau budget étant ainsi indiquée, j'examinerai successivement chacune des divisions et des subdivisions qui le constituent. »

ments aux lettres, aux sciences et aux arts; 13° encouragements à l'agriculture et à l'industrie; 14° subventions aux communes; 15° cadastre; 16° dépenses diverses; 17° dettes départementales. Le chapitre des dépenses du budget extraordinaire contient trois autres sous-chapitres sous les numéros et les titres suivants : 18° dépenses imputables sur le produit des centimes extraordinaires; 19° dépenses imputables sur fonds d'emprunt; 20° dépenses imputables sur les produits éventuels extraordinaires. Après le chapitre des dépenses du budget ordinaire suit le chapitre des recettes du même budget, et après le chapitre des dépenses du budget extraordinaire suit le chapitre des recettes de ce budget.

1363. L'instruction ministérielle du 8 octobre 1871, pour l'exécution de la loi du 10 août 1871, reconnaît que « les articles 57 et » suivants, relatifs au budget départemental, reproduisent, sauf » quelques modifications de détail, les dispositions de la loi du » 18 juillet 1866 »; et elle ajoute : « le budget que vous avez à » soumettre au conseil général, et que vous devez communiquer » au préalable à la commission départementale, conserve sa forme » et sa division actuelle ».

Cet hommage à la loi sur les conseils généraux du 18 juillet 1866, dont la loi de 1871 a ainsi maintenu l'ensemble du système sur le budget et les comptes départementaux, est aussi rendu par le rapport présenté au nom de la commission de l'assemblée nationale : « Ce titre relatif au budget et aux comptes du départe- » ment ne contient qu'une seule innovation importante, qui forme » le sujet de l'article 68 [*voir* ce texte n° 148]; tout le reste est » emprunté à la législation antérieure telle qu'elle a été formulée » principalement dans la loi du 18 juillet 1866. » — « Cette loi a » profondément remanié les règles que la loi du 10 mai 1838 avait » établies en matière de budgets départementaux. Elle y a intro- » duit d'heureuses simplifications, supprimé la plupart des dé- » penses obligatoires et reconnu aux conseils généraux une liberté » à peu près absolue en ce qui concerne la disposition des fonds » et le vote des dépenses. On n'a pas cru qu'il fût possible d'aller » au delà sans excéder les limites d'une sage décentralisation, et » sans violer le principe essentiel du vote de l'impôt par le pouvoir » législatif ».

En terminant cette étude sur le budget et les finances départementales, nous rappelons que la déchéance de cinq ans propre aux dettes de l'État [nos 1062 et 1077] n'est pas plus applicable aux

départements qu'aux communes [nº 1477], et qu'ils demeurent soumis au droit commun de la prescription libératoire comme de la prescription acquisitive (art. 2227 du Code civil [nº 1335 8º]).

SECTION III. — COMMUNES.

1364. Individualité de la commune et origines de la propriété communale.
1365. Division de la section en quatre paragraphes.

1364. Il résulte déjà des explications que nous avons données [nºˢ 57, 89, 183] sur les caractères distinctifs de la commune et son histoire, qu'elle est essentiellement une personne civile ou morale, reconnue par la loi, mais non créée par elle; il en résulte aussi que ces qualités de circonscription et d'unité administratives ont été postérieures à la formation de l'association communale. Nous avons vu qu'il en a été autrement pour le département, qui, créé par la loi comme circonscription et unité administratives sans individualité, n'est devenu un être collectif que plus tard, en vertu d'une nouvelle disposition de la loi.

La propriété communale, d'après l'opinion la plus généralement admise, remonte à la domination romaine pour certaines communes urbaines, principalement situées dans le midi de la France; à l'époque féodale pour les autres communes urbaines et la plus grande partie des communes rurales; et enfin pour quelques-unes d'entre elles, à la répartition primitive du sol. Il n'y a plus à prendre parti entre les deux thèses absolues, qui, avant de mettre en présence Proudhon et Henrion de Pansey, avaient divisé le droit de l'ancienne monarchie et le droit de la révolution, l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts fondée sur la présomption que les biens communaux provenaient des concessions des seigneurs, et la loi du 10 juin 1793 [nºˢ 1410, 1433 à 1438] admettant la propriété antérieure et naturelle des habitants, sur lesquels les seigneurs auraient usurpé ces biens. Les origines de la propriété communale sont diverses : ici elle a pour cause, se perdant dans la nuit des temps, la répartition primitive du sol à l'époque où dominait la vie pastorale, ou les débris des propriétés indivises des communautés agricoles du moyen âge; ici l'attribution des terres vacantes faite aux municipalités romaines par les empereurs ; ici les concessions à titre onéreux ou à titre gratuit des seigneurs ecclésiastiques et laïques.

Dans toutes ces hypothèses, la propriété et la vie communale ont devancé toute organisation administrative [nos 183 et suivants], et la loi n'a pourvu que plus tard à l'administration de cette individualité préexistante de la commune, propriétaire depuis des siècles.

1365. Nous divisons cette section en quatre paragraphes : dans le premier, nous établirons la composition du domaine public communal ; dans le second, celle du domaine privé de la commune ; dans le troisième, nous exposerons les règles relatives aux acquisitions, aliénations, partages, dons et legs, emprunts, actes divers et actions de la commune ; dans le quatrième, nous traiterons de son budget.

§ Ier. — Domaine public communal.

1366. Distinction entre le domaine public et le domaine privé de la commune.
1367. Composition du domaine public communal.
1368. Subdivision du paragraphe.

1366. Le domaine communal se divise, comme celui de l'État et du département, en deux parties : 1° le domaine public ; 2° le domaine privé de la commune. L'ancienneté d'existence de la commune comme être collectif et comme propriétaire [n° 183], et la nature de l'association communale, formée de la réunion d'intérêts et de besoins identiques, expliquent l'importance des deux éléments de ce domaine, bien plus vaste et plus riche que celui du département.

Ce paragraphe est consacré au domaine public.

1367. Le *domaine public communal*, affecté à l'usage de tous les habitants, se compose : 1° des chemins vicinaux, 2° des chemins ruraux, 3° des places, rues et passages, 4° des chemins de fer d'intérêt local communaux, 5° des canaux publics communaux, 6° des églises catholiques et chapelles paroissiales, et 7° des temples protestants consistoriaux.

1368. Les développements que comportent ces diverses dépendances du domaine public communal se répartissent inégalement ; aussi traiterons-nous d'abord des chemins vicinaux, qui demandent les explications les plus étendues ; ensuite et dans un même

groupe des autres voies publiques faisant partie du domaine public des communes; et en troisième lieu, des édifices affectés au service public du culte dans la commune.

A. *Chemins vicinaux.*

1369. 1° Les *chemins vicinaux* (du mot latin *vicus*, bourg) sont des voies publiques d'intérêt principalement communal, destinées à mettre les communes en communication entre elles et avec les grandes voies publiques qui traversent le territoire.

La loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux est une des lois

administratives les plus importantes et les plus bienfaisantes dont ait jamais été dotée la France; en assurant la confection et le bon entretien des chemins vicinaux, elle a donné aux 25 millions de Français qui habitent les campagnes, les moyens de participer aux progrès de la richesse publique; elle a permis à l'agriculture et à l'industrie de prendre tous leurs développements. Cette loi a rendu ces grands services en assurant l'exécution et l'entretien de ces voies de communication : 1° par une procédure administrative plus rapide, telle que la simplification des règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique [n° 846], et plus efficace grâce à l'augmentation des pouvoirs des préfets et des conseils généraux; 2° par la décentralisation complète du service de la vicinalité, confié dans chaque département à un corps d'*agents voyers* nommés par le préfet, et dont le traitement est fixé par le conseil général; 3° par l'établissement de ressources spéciales formant le budget de la vicinalité; 4° par la division des chemins vicinaux en trois classes correspondant à leur degré d'utilité, et permettant de diriger utilement les ressources et les moyens d'exécution : chemins vicinaux de *grande communication*, d'*intérêt commun* et *ordinaires* [n 1373].

Une très-importante instruction du ministère de l'intérieur, en date du 24 juin 1836, forme un commentaire fort étendu de chacun des vingt-deux articles de cette loi.

1370. Ainsi que cela résulte de ce qui précède, la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux était déjà, comme celles de la même époque du 18 juillet 1837 et du 10 mai 1838 [n°s 93 et suivants], une loi de décentralisation très-pratique, fort judicieuse, et féconde en heureux résultats. Les lois de décentralisation départementale du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 n'ont eu relativement à la vicinalité qu'à compléter l'œuvre, surtout en substituant le conseil général et la commission départementale au préfet. C'est ce qu'ont fait, avec la différence résultant de ces mots « sur l'avis » des conseils municipaux », l'article 46 §§ 7 et 8 [n° 145] et les deux articles ci-dessous de la loi du 10 août 1871 [*voir* aussi n°s 150, 170, 173 et 174].

Le conseil général opère la reconnaissance, détermine la largeur et prescrit l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun. Les délibérations qu'il prend à cet égard produisent les effets spécifiés aux articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 (L. 10 août 1871, *relative aux conseils généraux*, art. 44). — La commission départementale prononce, sur l'avis des conseils municipaux, la déclaration de vicinalité, le clas-

sement, l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux ordinaires, la fixation de la largeur et la limite desdits chemins. Elle exerce à cet égard les pouvoirs conférés au préfet par les articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836. Elle approuve les abonnements relatifs aux subventions spéciales pour la dégradation des chemins vicinaux, conformément au dernier paragraphe de l'article 14 de la même loi (art. 86).

1371. L'article 86 de la loi de 1871, en subordonnant la décision de la commission départementale, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, à l'avis préalable des conseils municipaux, s'est borné à transmettre à cette commission, sans les augmenter, les pouvoirs précédemment attribués au préfet par l'article 16 de la loi de 1866; aussi la commission départementale excède ses pouvoirs lorsqu'elle prescrit l'ouverture ou le redressement desdits chemins sans l'assentiment des conseils municipaux (C. d'Ét. 27 juin 1873, *com. de Villers*; 14 novembre 1873, *com. d'Olmeto*; 21 novembre 1873, *com. de Saint-Pierre-les-Étieux*). Comme l'a fait observer le ministre de l'intérieur dans son rapport sur cette dernière affaire, le seul moyen de contraindre une commune à contribuer, malgré son refus, aux travaux de cette nature, serait d'obtenir du conseil général le classement du chemin comme chemin d'intérêt commun ou de grande communication, aux termes de l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

Mais la commission départementale a, depuis le 1er janvier 1872, tous les droits anciens des préfets, soit pour réformer les décisions par eux prises auparavant (C. d'Ét. 21 novembre 1873, *Baudoin*), soit pour déclasser, après l'accomplissement des formalités légales, un chemin vicinal ordinaire, alors même que ce chemin ferait partie du réseau subventionné, par application de la loi du 11 juillet 1868 [n° 1387] (C. d'Ét. 1er mai 1874, *Lussagnet*).

D'autre part, le droit d'approuver les plans, devis et projets de travaux à effectuer sur les chemins vicinaux de toute catégorie, comme de tous autres travaux communaux, qui appartenait à l'autorité préfectorale avant la loi de 1871, ne lui a été enlevé par aucune disposition de cette loi; de sorte que ni le conseil général, ni la commission départementale n'en sont investis (décret du 8 novembre 1873, annulant une délibération du conseil général de la Manche revendiquant ce droit pour la commission départementale, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, *Bull. off.* 1873, p. 546; circulaire du ministre de l'intérieur du 20 novembre 1873, *Bull. off.* p. 519; décret du 23 juin 1874, annulant une délibération du conseil général du Cantal qui revendique ce droit tant pour lui

que pour sa commission départementale suivant la catégorie des chemins, *Bull. off.* 1874, p. 527).

Aux termes de l'article 11 de la loi du 21 mai 1836, les traitements des agents voyers devant être prélevés sur les fonds des travaux, composés en partie de subventions départementales et des contingents communaux, un conseil général excède les pouvoirs que lui confère l'article 45 de la loi du 10 mai 1871 [n° 148], en revendiquant le droit de réglementer l'organisation du service vicinal et de déterminer les conditions auxquelles seraient tenus de satisfaire les candidats aux fonctions d'agents voyers et les règles du concours (décrets d'annulation, 8 novembre 1873, Vaucluse; 25 juin 1874, Vosges; *Bull. off.* 1873, p. 537; 1874, p. 525 [*voir* aussi les décisions rapportées ci-dessus n°s 165 et 169]).

1372. Une *instruction générale sur le service des chemins vicinaux*, depuis longtemps préparée au ministère de l'intérieur par une commission instituée le 6 mars 1869, pour réviser le modèle de règlement général de 1854, a été rendue exécutoire à partir du 1er janvier 1871, par arrêté ministériel du 6 décembre 1870. Cette instruction, publiée au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* (1871, pages 189 à 283), codifie en 319 articles toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à la vicinalité. Elle est suivie du *cahier*, en 52 articles, *des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des chemins vicinaux* [*voir* n° 321]. Deux nouvelles instructions du 23 septembre 1871 (même *Bulletin*, 1871, pages 510 à 516), et du 10 janvier 1872 (*id.*, 1872, pages 29 à 32), ont fait à la précédente les modifications nécessitées par la loi du 10 août 1871. Cette instruction générale, modifiée comme il vient d'être dit, est devenue pour chaque département le *règlement général sur les chemins vicinaux* pris, sur ce modèle uniforme, par chaque préfet en vertu du pouvoir que lui confère l'article 21 de la loi du 21 mai 1836, sous la double condition de l'autorisation du ministre de l'intérieur et de l'obligation de soumettre ce règlement aux conseils généraux; leurs observations ont provoqué quelques-unes des modifications apportées par l'instruction du 10 janvier 1872 ci-dessus relatée.

Cette instruction générale est divisée en cinq titres, comme suit : titre I, *Assiette des chemins* (art. 1 à 62); titre II, *Création et répartition des ressources* (art. 63 à 129); titre III, *Exécution des travaux* (art. 130 à 146); titre IV, *Comptabilité des chemins vicinaux* (art. 147 à 272); titre V, *Conservation et police des chemins* (art. 273 à 319).

Chaque préfet fera, pour assurer l'exécution de la présente loi, un règlement qui sera communiqué au conseil général, et transmis, avec ses observations, au ministre de l'intérieur, pour être approuvé, s'il y a lieu. Ce règlement fixera, dans chaque département, le maximum de la largeur des chemins vicinaux; il fixera, en outre, les délais nécessaires à l'exécution de chaque mesure, les époques auxquelles les prestations en nature devront être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, et statuera, en même temps, sur tout ce qui est relatif à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, aux alignements, aux autorisations de construire le long des chemins, à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élagage, aux fossés, à leur curage, et à tous autres détails de surveillance et de conservation (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 21).

1373. Les trois classes de chemins vicinaux sont soumises aux règles suivantes :

1° Les chemins vicinaux de *grande communication* traversent plusieurs communes et cantons, se relient souvent aux voies de communication des départements voisins, aux routes nationales, départementales et aux chemins de fer, et offrent ainsi un intérêt à la fois départemental et communal; leur ensemble forme ce qu'on appelle la grande vicinalité. Le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement, statue définitivement sur le classement, la direction des chemins vicinaux de grande communication, la désignation des communes qui doivent concourir à la construction et à l'entretien de ces chemins, la répartition des subventions sur les fonds de l'État ou du département qui leur sont accordées, leur déclassement, et la désignation des services (ponts et chaussées ou agents voyers) auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur ces chemins (L. 21 mai 1836, art. 7 et 9; L. 10 août 1871, art. 46 §§ 7 et 8).

2° Les chemins vicinaux d'*intérêt commun*, appelés parfois chemins vicinaux de *moyenne communication* ou de *moyenne vicinalité*, intéressent plusieurs communes; ils sont désignés par le conseil général; ce conseil statue aussi d'une manière définitive, après avis des conseils municipaux et d'arrondissement, sur les mêmes mesures relatives aux chemins d'intérêt commun que pour ceux de grande communication (L. 21 mai 1836, art. 6; L. 10 août 1871, art. 46 §§ 7 et 8). Les conseils généraux, en vertu des pouvoirs que leur confère cette dernière loi, peuvent même supprimer cette seconde classe de chemins vicinaux, en les classant, soit parmi les chemins vicinaux ordinaires, soit parmi leurs lignes de grande communication. Cette dernière mesure, qui peut parfois être bonne en soi, a néanmoins pour les départements qui la prennent cette

conséquence fâcheuse de pouvoir les faire exclure de la répartition des annuités de la subvention de l'État de 15 millions exclusivement applicable, aux termes de la loi du 11 juillet 1868, art. 4 [nº 1382], aux chemins d'intérêt commun.

3º Les chemins vicinaux *ordinaires*, souvent dits de petite communication ou petite vicinalité, vont simplement d'une commune à une autre. Jusqu'en 1864, tandis que les deux premières classes de chemins vicinaux traversaient les bourgs et villages qu'ils mettent en communication, ceux-ci finissaient à leur entrée : de sorte que les rues qui en forment la continuation ne faisaient pas partie intégrante de ces chemins, n'étaient pas soumises aux mêmes lois et règlements, et ne profitaient pas des mêmes ressources, au grand détriment de leur viabilité et de leur entretien; aucune déclaration de vicinalité ne pouvait intervenir à leur égard. Une loi du 8 juin 1864 [nº 1375] est venue changer cet état de choses, en déclarant (art. 1) partie intégrante d'un chemin vicinal, *toute rue qui est déclarée dans les formes légales*, c'est-à-dire par arrêté préfectoral, après délibération du conseil municipal et enquête, *en être le prolongement*. Les mesures relatives à ces chemins sont placées par l'article 86 de la loi du 10 août 1871, dans les attributions de la commission départementale, qui statue après avis des conseils municipaux.

Nous reproduisons en note [1] des renseignements techniques relatifs aux trois catégories de chemins vicinaux, et empruntés à un document déjà cité.

[1] « Les chemins de grande communication ont une largeur moyenne de 10 mètres, y compris fossés et talus; on évalue à 310 fr. par kilomètre le coût de leur entretien annuel. Pour les chemins d'intérêt commun, la largeur moyenne est de 8 mètres; l'entretien annuel coûte 220 fr. par kilomètre. Les chemins vicinaux ordinaires ont 7 mètres de largeur; l'entretien annuel coûte 106 fr. par kilomètre. On ne connaît pas avec précision les dépenses kilométriques de premier établissement de ces diverses voies; nous indiquerons comme approximatifs les chiffres de 12,000 fr. pour les chemins de grande communication, 6,000 fr. pour les chemins d'intérêt commun, et 4,000 fr. pour les chemins vicinaux ordinaires. Les chemins vicinaux n'ont pas été, comme les routes, soumis à des recensements réguliers de la circulation. On a estimé, d'après les renseignements partiels, que la fréquentation annuelle donne à peu près sur le réseau vicinal le même nombre de colliers kilométriques que sur les routes, soit environ 6 milliards 400 millions pour l'année 1869 (Extrait de l'*Étude historique et statistique sur les voies de communication de la France d'après les documents officiels*, publiée en 1873, par l'Imprimerie nationale, pour l'exposition universelle de Vienne) ».

1374. En vertu des articles 44 et 86 de la loi du 10 août 1871 [n° 1370], c'est le conseil général pour les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et la commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires, qui réalisent le classement de ces chemins par des délibérations définitives : 1° portant *déclaration* de vicinalité ; 2° portant *reconnaissance* (L. 29 ventôse an XIII, art. 6) ; 3° *portant* fixation de la *largeur* du chemin vicinal (L. 21 mai 1836, art. 15) ; 4° ordonnant l'*ouverture* ; 5° ordonnant le *redressement* du chemin vicinal (L. 21 mai 1836, art. 16).

Dans les trois premiers cas, la délibération du conseil général ou de la commission départementale attribue au chemin le *sol*, c'est-à-dire le terrain non bâti, compris dans les limites qu'il détermine, et résout le droit des propriétaires en une indemnité à régler à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur rapport d'experts ; c'est une expropriation sommaire par voie purement administrative et sans paiement préalable d'indemnité. Mais lorsqu'il s'agit de terrains bâtis, il y a nécessité de recourir aux formalités de l'expropriation, et le *petit* jury est seul compétent pour fixer le montant de l'indemnité préalable. — Dans les deux derniers cas, au contraire, il faut toujours, aussi bien pour les terrains bâtis que pour les terrains non bâtis, recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique ; il en est ainsi d'après l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, modifié, en ce qui concerne la nécessité d'un décret pour déclarer l'utilité publique lorsque l'emprise de terrains bâtis est nécessaire, par la loi du 8 juin 1864 ; nous l'avons expliqué ci-dessus [n° 846], en traitant des exceptions en matière de chemins vicinaux, aux règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 23 septembre 1871 constate, d'après les nouvelles dispositions de la loi du 10 août 1871 : 1° que les décisions prises par le conseil général ou la commission départementale en vertu des articles 44 et 86 équivaudront à une déclaration d'utilité publique, lorsqu'elles seront précédées des enquêtes prescrites et qu'il ne s'agira de terrains ni clos ni bâtis ; et 2° que le pouvoir d'homologuer les plans généraux d'alignement des chemins vicinaux résulte aussi de ces textes pour le conseil général, relativement aux deux premières catégories de chemins, et pour la commission départementale, relativement à la troisième.

1375. Nous reproduisons le texte de la loi du 8 juin 1864 et des

articles 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836, en rappelant qu'il faut lire actuellement « conseil général » et « commission départementale » là où le préfet est investi de la décision [*voir*, n° 396, l'article 14 de la loi de 1836, dont le dernier paragraphe est modifié par l'article 86 *in fine* de la loi de 1871, n° 1370].

Toute rue qui est reconnue, dans les formes légales, être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et règlements (Loi du 8 juin 1864, *relative aux rues formant le prolongement des chemins vicinaux*, art. 1). — Lorsque l'occupation de terrains bâtis est jugée nécessaire pour l'ouverture, le redressement ou l'élargissement immédiat d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal, l'expropriation a lieu conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841 combinées avec celles des cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Il est procédé de la même manière lorsque les terrains bâtis sont situés sur le parcours d'un chemin vicinal en dehors des agglomérations communales (art. 2). Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité, qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton sur le rapport d'experts nommés conformément à l'article 17 (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 15). — Les travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux seront autorisés par arrêté du préfet (art. 16 § 1 modifié, au cas d'occupation de terrains bâtis, par l'article 2 ci-dessus de la loi du 8 juin 1864 [*voir*, n° 846, les autres paragraphes de cet article 16, et, n° 870, l'article 17]).

1376. Les règles relatives aux chemins vicinaux donnent lieu, suivant les cas, à une quadruple compétence au profit du jury d'expropriation, des tribunaux de justice de paix, des conseils de préfecture et des tribunaux de simple police ; nous parlerons en outre, au numéro suivant, d'une cinquième juridiction.

Le jury d'expropriation est compétent, aux termes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 et de la loi du 8 juin 1864 ci-dessus rapportée [n° 1375], et dans les conditions que nous avons déjà exposées [n° 846], pour fixer les indemnités dues pour l'emprise des terrains nécessaires à l'ouverture et au redressement des chemins vicinaux, et même à leur élargissement s'il s'agit de propriétés bâties.

En second lieu, les juges de paix sont compétents pour fixer les indemnités dues aux riverains en conséquence des délibérations du conseil général ou de la commission départementale portant reconnaissance ou fixation de la largeur d'un chemin vicinal. Il en est ainsi aux termes de l'article 15 § 1 de la loi du 21 mai 1836 [n° 1375] qui, par son renvoi à l'article 17, présenterait cette bizarrerie d'un conseil de préfecture investi du pouvoir de nommer

le tiers expert dans une affaire de la compétence du juge de paix, s'il n'était, en réalité, corrigé par la jurisprudence de la cour de cassation qui maintient ce droit à la juridiction saisie (c. cass. 21 décembre 1864, *commune de Mer*).

Les conseils de préfecture [n° 395] sont compétents : 1° pour statuer sur les difficultés relatives aux souscriptions ou promesses de concours en argent pour l'exécution ou l'entretien des chemins vicinaux, comme pour tous autres travaux publics [n°s 325 et 1377]; 2° pour fixer les indemnités pour fouilles, dépôts, enlèvements de terre, etc., aux termes de l'article 17 [n° 870]; 3° pour déterminer, en cas de contestations, les subventions spéciales à raison des dégradations extraordinaires causées aux chemins vicinaux (L. 1836, art. 14 [n° 396]); 4° pour statuer sur les réclamations relatives aux prestations en nature et autres ressources de la vicinalité [n°s 395 et 1378]; 5° pour la nomination d'experts appelés à fixer la valeur du terrain à céder au propriétaire riverain usant du droit de préemption que lui confère l'article 19 de la loi [n° 1377]; 6° pour ordonner, en cas d'usurpation ou d'anticipation, la réintégration du sol à la route (L. 9 ventôse an XIII).

Dans ce dernier cas, une quatrième juridiction est seule compétente pour punir la contravention commise, et prononcer l'amende encourue : le tribunal de simple police (C. P. art. 479 § 11). Nous nous sommes expliqué [n° 338] sur ce singulier partage d'attributions, et sur la jurisprudence du tribunal des conflits de 1850 qui a consacré cette interprétation de la loi du 9 ventôse de l'an XIII. Il faut bien se garder de l'étendre en dehors du seul cas d'usurpation ou d'anticipation prévu par cette loi. C'est ce qu'a fait avec raison une décision du tribunal des conflits, du 17 mai 1873 (*Desanti*), qui, statuant sur conflit négatif, décide que les détériorations ou dégradations, à la différence des usurpations, sont exclusivement régies par l'article 479 11° du Code pénal et soumises au tribunal de simple police, conformément à l'article 138 du Code d'instruction criminelle, soit pour l'application de la peine, soit pour la réparation du dommage; et que c'est à tort qu'un tribunal de simple police se déclare incompétent pour connaître d'une contravention consistant dans le fait, par un particulier, d'avoir bouché les conduites pratiquées dans le mur de clôture de sa propriété longeant un chemin vicinal, et d'avoir, en empêchant ainsi l'écoulement des eaux, causé des dégradations audit chemin.

1377. Les tribunaux civils ont aussi leur part de compétence en

matière de vicinalité, et l'article 20 § 2 [ci-dessous] de la loi du 21 mai 1836 contient une disposition générale relative à ces actions civiles concernant les chemins vicinaux. L'article 19, qui consacre un droit de préemption [nos 854 à 857, 932 et 933] au profit des propriétaires riverains des chemins vicinaux abandonnés ou déplacés, peut donner lieu à quelques-unes de ces difficultés de la compétence des tribunaux civils (C. d'Ét. 9 janvier 1868, *de Chasteignier*; 26 juin 1869, *Videau*); c'est à eux notamment qu'il appartient de constater cette vérité: que ce droit des riverains n'existe que si la commune veut aliéner, sans qu'on puisse la contraindre à cette aliénation (Rouen, 17 juillet 1869, *Lebreton*), laquelle doit, en outre, être autorisée par l'autorité administrative et précédée d'un arrêté de déclassement enlevant à la parcelle litigieuse son caractère de chemin public (Bordeaux, 8 juillet 1868, *Depons*).

Il appartient aussi au tribunal civil de connaître des questions de propriété relatives aux chemins vicinaux (c. cass. 11 décembre 1861; C. d'Ét. 3 juillet 1869, *Liauzu*; 3 juillet 1869, *Despoux*), et des difficultés relatives aux conventions intervenues en matière de chemins vicinaux, comme sur tous autres objets, entre les communes et les particuliers, conventions soumises au droit commun des contrats (C. d'Ét. 28 février 1866, *Guyet*); mais il n'en est pas ainsi des difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution des souscriptions ou promesses de concours en argent pour l'exécution ou l'entretien des chemins vicinaux, qui, même au cas où l'offre de concours consiste en un versement en argent et en une cession de terrain faite simultanément, rentrent dans le cercle d'application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, pour les travaux relatifs aux chemins vicinaux comme pour tous autres travaux publics [no 325].

Il faut remarquer la prescription de deux ans, spéciale aux cas que détermine l'article 18 de la loi de 1836, les autres hypothèses restant soumises au droit commun.

L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des chemins vicinaux et pour extraction de matériaux sera prescrite par le laps de deux ans (L. 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 18). — En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal en tout ou partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur, qui sera fixée par des experts nommés dans la forme déterminée par l'article 17 (art. 19). — Les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles, relativement à leurs chemins, seront jugées comme affaires sommaires et urgentes, conformément à l'article 405 du Code de procédure civile (art. 20 § 2).

1378. Le budget ordinaire et normal de la vicinalité, en dehors des subventions exceptionnelles qu'il peut recevoir de l'État (ainsi qu'il sera dit nos 1380 et suivants), des souscriptions volontaires des particuliers, des ressources ordinaires des communes et de leurs impositions extraordinaires, se compose : 1° des prestations en nature de trois journées de travail [n° 1470]; 2° des centimes additionnels spéciaux désormais au nombre de huit, cinq applicables à tous les chemins vicinaux (L. 1836, art. 2) et trois exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires (L. 24 juillet 1867, art. 3 § 2 [n° 234]), que peuvent voter les conseils municipaux [n° 1468], et qu'ils peuvent remplacer par une quatrième journée de prestation dans les communes dont les charges excèdent dix centimes et pendant la période d'exécution de la loi du 11 juillet 1868, art. 3; 3° des centimes additionnels spéciaux que peuvent également voter les conseils généraux (L. 1836, art. 8; L. 11 juillet 1868, art. 2; L. 10 août 1871, art. 46 § 7).

Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes, sauf les dispositions de l'article 7 ci-après (Loi du 21 mai 1836, *sur les chemins vicinaux*, art. 1). — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment. Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article (art. 2). — Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir, chaque année, une prestation de trois jours : 1° pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et de soixante ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune; 2° pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (art. 3). — La prestation sera appréciée en argent, conformément à la valeur qui aura été attribuée annuellement pour la commune à chaque espèce de journée, par le conseil général sur les propositions des conseils d'arrondissement. La prestation pourra être acquittée en nature ou en argent, au gré du contribuable. Toutes les fois que le contribuable n'aura pas opté dans les délais prescrits, la prestation sera de droit exigible en argent. La prestation non rachetée en argent pourra être convertie en tâches, d'après les bases et évaluations de travaux préalablement fixées par le conseil municipal (art. 4). — Si le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté, dans la session désignée à cet effet, les prestations et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux. Chaque année, le préfet communiquera au conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article (art. 5). — Les chemins vicinaux de

grande communication, et, dans des cas extraordinaires, les autres chemins vicinaux, pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux. Il sera pourvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général. La distribution des subventions sera faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le préfet, qui en rendra compte, chaque année, au conseil général. Les communes acquitteront la portion des dépenses mise à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen de deux journées de prestations sur les trois journées autorisées par l'article 2, et des deux tiers des centimes votés par le conseil municipal en vertu du même article (art. 8).

1379. L'étendue du réseau vicinal à construire était si considérable, que le budget spécial de la vicinalité [exposé n° 1378], malgré son importance, n'y pouvait suffire sans de très-longs délais. En outre, par suite de la très-grande différence des ressources d'un département à l'autre [n° 1359], les départements ne pouvaient marcher du même pas dans le développement et l'achèvement de leurs voies vicinales. C'est ce qui a fait solliciter l'intervention de l'État et sa participation exceptionnelle et supplémentaire au budget de la vicinalité.

Dans la période antérieure à 1836, et sous l'empire de la seule loi du 28 juillet 1824, tous les chemins vicinaux construits mesuraient au plus une longueur de 30,000 kilomètres. Après la loi de 1836, et en application du principe de division heureusement posé dans cette loi [n° 1369] pour la concentration successive des ressources, les principaux efforts se sont naturellement portés sur des chemins qui, en raison de leur utilité, formaient la première classe, *les chemins vicinaux de grande communication*. Aussi est-ce surtout pour contribuer à l'avancement de la construction de ces chemins qu'une loi de l'assemblée constituante du 22 septembre 1848 est venue pour la première fois ajouter une subvention de l'État de 6 millions au budget de la vicinalité.

En 1861, le gouvernement impérial prescrivit des mesures ayant pour objet de hâter l'*achèvement des chemins vicinaux d'intérêt commun*; il ordonnait la présentation successive au Corps législatif de projets de loi portant allocations de crédits s'élevant à 25 millions, répartis sur sept exercices, et qui, ajoutés sur les fonds de l'État au budget de la vicinalité, permettaient d'achever en huit années les chemins vicinaux de la seconde catégorie alors classés; et pendant les sept exercices suivants une de ces annuités a augmenté chaque année, à titre de subvention de l'État, le budget de

la vicinalité, avec cette application spéciale aux chemins vicinaux d'intérêt commun.

Enfin, en 1867, le même gouvernement a pris l'initiative d'un ensemble de mesures qui ont abouti à la loi du 11 juillet 1868 et dont l'objet principal était *l'achèvement du réseau des chemins vicinaux ordinaires*. Le *Moniteur universel* du 18 août 1867 contient sur ce sujet une lettre de l'empereur du 15, une note du ministre de l'intérieur et un rapport du même ministre du 16, un décret du 17, et une circulaire du même jour adressée par le ministre aux préfets pour l'exécution de ce décret [1].

1380. Le décret du 17 août 1867 pose en principe, et comme premier moyen d'arriver à l'accomplissement de la tâche, la division des *chemins vicinaux ordinaires* en trois catégories, suivant leur degré d'utilité, afin de concentrer les ressources sur ceux de ces chemins qui sont le plus utiles : la première de ces trois catégories des chemins vicinaux ordinaires devant comprendre ceux dont l'achèvement a un caractère d'urgence ; la seconde, ceux qui, sans présenter le même degré d'urgence, étaient cependant d'une utilité reconnue ; la troisième, enfin, ceux dont l'exécution pouvait être ajournée sans préjudice sérieux pour la commune. L'opération consistant à répartir ainsi en trois catégories les chemins vicinaux ordinaires non encore parvenus à l'état d'entretien, présentait de sérieuses difficultés, puisqu'elle reposait non sur des bases déterminées, mais sur une appréciation de fait, ne laissant pas d'être délicate. Aussi le décret du 17 août 1867, fixant les mesures à suivre pour le classement *des chemins vicinaux ordinaires*, qui a eu pour objet de pourvoir aux modes d'instruction et aux conditions de réalisation de ce partage des chemins vicinaux ordinaires, a-t-il fait à la fois appel : aux populations intéressées, pro-

[1] L'objet de ces documents et l'importance considérable du but à atteindre étaient nettement indiqués dans le passage suivant de la note ministérielle : « Malgré les charges que les communes se sont courageusement imposées, malgré l'activité incontestable qui a été déployée, la tâche est encore immense, et le but semble toujours bien éloigné de nous. En effet, l'étendue du réseau des chemins vicinaux *ordinaires* est de 354,000 kilomètres : or 118,000 kilomètres seulement sont à l'état d'entretien ; des travaux ont été commencés sur 68,000, et 168,000 kilomètres sont encore à l'état de sol naturel. En présence de moyens de communication aussi incomplets, est-il surprenant que l'agriculture élève des réclamations ? L'achèvement des chemins vicinaux est donc une œuvre capitale, qui sera d'autant plus utile qu'elle sera plus promptement réalisée. »

voquées à s'expliquer directement par voie d'enquête, aux conseils municipaux appelés à proposer un classement, à des commissions cantonales composées des maires du canton, du membre du conseil général et du membre du conseil d'arrondissement, appelées à le réviser, et, dans chaque département, à une commission du conseil général chargée de se prononcer sur la classification proposée, sur l'évaluation de la dépense et sur l'indication des ressources qui pourraient y être affectées.

Ces mesures prescrites par le décret du 17 août 1867 avaient pour objet de préparer, en leur donnant dans l'application toute l'efficacité dont elles étaient susceptibles, les dispositions de la loi qui est intervenue le 11 juillet 1868 ; elle est intitulée : ***Loi relative à l'achèvement des chemins vicinaux et à la création d'une caisse spéciale pour leur exécution.*** Les importantes et salutaires dispositions de cette loi peuvent être divisées en trois catégories. Les premières ont pour but de déterminer la participation de l'État à l'achèvement du réseau vicinal : ce sont ses dispositions fondamentales. Les secondes sont secondaires et ont un caractère en quelque sorte subsidiaire. Les dernières sont relatives au fonctionnement de la loi.

1381. En vertu des dispositions fondamentales de la loi du 11 juillet 1868, l'État vient en aide aux communes de trois manières : 1° par une subvention de 100 millions destinée aux chemins vicinaux ordinaires et payables en dix annuités à partir de 1869 (art. 1) [*voir*, n° 1391, les modifications de délais apportées par la loi de 1873]; 2° par une subvention de 15 millions affectée dans le même délai à l'achèvement des chemins vicinaux d'intérêt commun (art. 4 § 1); 3° par la création d'une caisse chargée de faire aux communes et, dans quelques cas extraordinaires, aux départements, des avances pouvant s'élever jusqu'à 200 millions, remboursables par le paiement de trente annuités de 4 °/₀ et destinées à l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires (art. 6 et 9).

Il résulte de ces dispositions fondamentales de la loi du 11 juillet 1868 qu'elle est avant tout, comme le dit l'instruction ministérielle du 11 août 1868, « une loi de secours », motivée par l'impossibilité pour la plupart des communes d'accomplir, dans un délai modéré, la tâche à exécuter. Par suite, la loi de 1868 n'a pas modifié la législation de 1836; son effet est temporaire et son action était d'abord limitée à une période de dix années qui ont commencé à courir à partir du 1er janvier 1869.

Dans un autre ordre d'idées, l'instruction du ministre de l'intérieur qui vient d'être citée, constate avec raison le caractère communal et décentralisateur de la loi. « Un des caractères de la loi les plus dignes de remarque, porte cette instruction du 11 août 1868, c'est la préoccupation manifeste de se placer autant que possible en présence de l'individualité communale. Les libéralités de l'État vont directement à la commune; le conseil général chargé de la distribution de la subvention n'est qu'un mandataire, un agent d'exécution. Les communes ont une complète liberté d'appréciation pour choisir, selon leurs besoins et leurs ressources, les voies et moyens applicables aux travaux. Lorsque l'État ouvre une caisse destinée à fournir des avances remboursables à long terme et à l'aide d'une faible annuité, c'est encore les communes qu'il appelle (sauf le cas de l'article 7 §§ 2 et 3 [n° 1389]) à puiser directement à cette caisse..... On a résisté à toute tendance contraire, dans la conviction que le respect de l'individualité communale était seul conforme aux principes de décentralisation qui prévalent aujourd'hui... »

1382. Les dispositions en quelque sorte subsidiaires de la loi du 11 juillet 1868 sont les suivantes. — 1° Tout en poursuivant principalement l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires, parce que cette catégorie de chemins est la moins avancée et la plus dépourvue de ressources, la loi de 1868 a admis en faveur des départements pauvres, et sous la réserve du contrôle du gouvernement (supprimé par l'article 46 § 7 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux), une double dérogation : à la spécialité des subventions de l'Etat dont le conseil général peut appliquer la moitié aux chemins vicinaux de grande communication (art. 5), et à l'affectation de l'emprunt ; les mêmes départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr. peuvent emprunter à la même caisse, sauf l'autorisation par décret, les sommes nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun actuellement classés (art. 7). — 2° Dans le même ordre d'idées et pour se plier également aux situations si multiples que les départements présentent, à raison de la profonde inégalité de leurs ressources dans le degré d'avancement du réseau vicinal, la loi de 1868 a fait aussi à ces départements pauvres une part spéciale dans la subvention de 100 millions, en permettant au gouvernement de « réserver un dixième pour être appliqué directement, après avis de la section de l'intérieur du conseil d'État,

» aux besoins exceptionnels dans les départements dont le centime » est d'un produit inférieur à 20,000 fr. (art. 2 § 2) ». Nous avons donné ci-dessus [n° 1359 *note*], en traitant du budget départemental, l'énumération de ces départements, appelés les départements pauvres, et la statistique générale des départements au point de vue du produit dans chacun d'eux d'un centime additionnel aux quatre contributions directes.

1383. Celles des dispositions de la loi du 11 juillet 1868, que nous avons placées [n° 1380] dans la troisième catégorie, comme relatives au fonctionnement de la loi, concernent trois points principaux : 1° l'assiette du réseau subventionné ; 2° la répartition des subventions ; 3° les emprunts à la caisse des chemins vicinaux. Nous allons les examiner successivement.

L'opération relative à la détermination de l'assiette du *réseau subventionné* a été le point de départ de l'application de la loi, et c'est pour y arriver qu'ont été accomplies les opérations ci-dessus décrites [n° 1381] et la formation de commissions départementales. L'article 1 de la loi n'accorde en effet la subvention de 100 millions aux communes que « pour faciliter l'achèvement des chemins vi- » cinaux ordinaires, *dont la longueur kilométrique aura été ap- » prouvée pour chaque département, par un arrêté du ministre de » l'intérieur*, avant la répartition de la première annuité ».

Ces arrêtés ministériels ont été pris le 8 décembre 1868.

L'instruction ministérielle du 11 août 1868 fait observer qu' « il est dans la nature des choses, plus encore que dans la volonté expresse du législateur, que la répartition de la longueur kilométrique, une fois faite, demeure définitive, à quelques rares exceptions près ». Pour les chemins vicinaux d'intérêt commun, le réseau subventionné se compose exclusivement, aux termes de l'article 4 de la loi, des chemins classés comme tels au moment de la promulgation de la loi, c'est-à-dire lors de la réunion du conseil général qui l'a précédée (L. 18 juillet 1868, art. 1 § 7).

La répartition des deux subventions de l'État [n° 1381], qui devaient être payées en dix annuités, a eu lieu annuellement. Elle avait deux degrés. Elle s'est faite d'abord de l'État aux départements par un décret délibéré en conseil d'État (art. 2 § 1) ; ensuite des départements aux communes par le conseil général (L. 1868, art. 2 § 3; L. 10 août 1871, art. 46 § 7). Cette dernière répartition, en vertu des mêmes textes, a compris, outre la subvention de l'État, les subventions votées par le conseil général sur les fonds départe-

mentaux. Au premier comme au second degré, la répartition des subventions s'est faite d'après trois éléments, indiqués dans l'ordre suivant par l'article 2 § 1 de la loi de 1868 : « en ayant égard aux » besoins, aux ressources et aux sacrifices des communes et des » départements ». Cette prise en considération de l'insuffisance des ressources, comparée à l'étendue des besoins comme première base de la répartition de la subvention, est un principe équitable qui jusque-là n'avait pas trouvé d'application dans la répartition des subventions de l'État [*voir*, n° 1359, la statistique financière des départements].

Un rapport du ministre de l'intérieur du 15 mars 1873 a établi la situation du réseau subventionné [1].

La constitution, les opérations et le mode de fonctionnement de la *caisse des chemins vicinaux* résultent des articles suivants, prorogés par la loi du 25 juillet 1873 [n° 1384]. Deux instructions, l'une du 6 mars 1869, l'autre du 31 octobre 1872, ont fixé, en exécution de ces dispositions de la loi, les règles relatives aux emprunts à contracter à la caisse des chemins vicinaux.

Il est créé, sous la garantie de l'État, une caisse des chemins vicinaux chargée de faire, pendant dix ans, aux communes dûment autorisées à emprunter, les avances nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires. Ces avances ne pourront excéder la somme de 200 millions, dont la répartition entre les départements sera faite et pourra être modifiée par un décret délibéré en conseil d'État (Loi du 11 juillet 1868, *relative à l'achèvement des chemins vicinaux et à la création d'une caisse spéciale pour leur exécution*, art. 6). — Les départements dont les conseils généraux en feraient la demande peuvent emprunter à ladite caisse au lieu et place des communes qui ne pourraient user de la faculté ouverte par l'article précédent; les emprunts contractés dans ces conditions ne pourront, en aucun cas, être affectés à la subvention que les

[1] La longueur reconnue nécessaire et mise à la disposition du ministre par la loi était de. . . . . mètres 142,500,000

Il convient d'en déduire celle afférente aux territoires cédés à l'Allemagne.	2,805,259
Il restait à la disposition du ministre.	139,694,741
Il a été réparti par arrêté du 8 décembre 1868 (137,280,992 mètres, dont il faut déduire les 2,805,259 mètres cédés à l'Allemagne), soit.	134,475,733
Un arrêté du ministre de l'intérieur du 27 mars 1872 a décidé qu'une nouvelle répartition serait faite de.	2,400,000
La longueur du réseau subventionné se trouve actuellement de.	136,875,733
Il reste à répartir ultérieurement.	2,819,008
Longueur totale du réseau subventionné. . . . . . . mètres	139,694,741

départements accorderont aux chemins vicinaux ordinaires. Les départements dont le centime est d'un produit inférieur à 20,000 fr. pourront emprunter à la même caisse les sommes nécessaires pour l'achèvement des chemins vicinaux de grande communication actuellement classés, et celui des chemins vicinaux d'intérêt commun désignés par l'article 5 de la présente loi. La délibération que le conseil général aura prise ne sera exécutoire qu'après avoir été approuvée par décret (art. 7, *abrogé* [n° 1386]). — La caisse des chemins vicinaux est gérée par l'administration de la Caisse des dépôts et consignations; elle pourvoira aux dépenses prévues par les articles précédents au moyen de la partie disponible des fonds déposés par les communes et établissements publics au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations. En cas de besoin, elle pourra être autorisée par un décret à créer et à émettre des titres négociables portant intérêt, amortissables en trente années, dans la forme et aux conditions qui auront été approuvées par le ministre des finances (art. 8). — Les communes et les départements seront libérés de ces avances par le paiement de trente annuités de 4 °/₀ des sommes empruntées. Il sera tenu compte à la caisse par le Trésor tant de la dépense complémentaire d'amortissement que des divers frais de la gestion de la caisse (art. 9). — Chaque année le ministre de l'intérieur et le ministre des finances rendront compte à l'empereur de la distribution des subventions, de la marche des travaux, des opérations de la caisse, dans un rapport qui sera communiqué au Sénat et au Corps législatif (art. 10).

1384. Une loi du 25 juillet 1873, motivée sur la situation financière et les charges actuelles du Trésor, a modifié les articles 1, 4, 6 et 7 de la loi du 11 juillet 1868 en prorogeant de cinq ans le paiement des deux annuités allouées par la loi du 11 juillet 1868, et les ouvertures de crédits par la caisse; mais elle n'a diminué ni le chiffre des subventions, ni le chiffre des prêts, de sorte que les communes ne devaient rien perdre de ce qui leur avait été promis; elles avaient seulement cinq ans à attendre, en ce sens qu'elles recevraient en dix ans, de 1874 à 1883, par annuités réduites de moitié, c'est-à-dire fixées à 5,750,000 francs, ce qu'elles devaient primitivement recevoir en cinq années.

Mais une loi du 15 août 1876 a élevé pour l'exercice 1876 de 5,750,000 fr. à 11,500,000 fr. la huitième des subventions accordées par les lois des 11 juillet 1868 et 25 juillet 1873, et, pour le même exercice, a augmenté la somme des avances à consentir par la caisse des chemins vicinaux de 14 millions en la portant à 28 millions.

1385. A l'aide des ressources créées par ces lois diverses, le réseau vicinal avait au 1er janvier 1879 un développement total de 417,264 kilomètres, dont 99,047 kil. de chemins de grande communication, 67,242 kil. d'intérêt commun, et 250,975 kil. ordinaires (*Bulletin du ministère des travaux publics, juillet 1880, p. 45*). Tout

le réseau classé présentait au 31 décembre 1877 la situation suivante, établie par le dernier *Compte rendu général des opérations du service vicinal pour 1877* publié en 1880 par le ministère de l'intérieur.

	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 31 DÉCEMBRE 1877.	RÉSEAU SUBVENTIONNÉ.	RÉSEAU NON SUBVENTIONNÉ.	TOTAL.
Chemins vicinaux de grande communication.	LONGUEURS :	mètres.	mètres.	mètres.
	A l'état d'entretien.........	12,067,629	82,100,200	94,167,829
	A l'état de viabilité........	1,036,061	3,063,965	4,100,026
	Totales à entretenir.	13,103,690	85,164,165	98,267,855
	En construction	427,046	357,136	784,182
	En lacune	822,700	1,331,150	2,153,850
	Total à construire et à entretenir.	14,353,436	86,852,451	101,205,887
Chemins vicinaux d'intérêt commun.	A l'état d'entretien.........	54,036,258	2,414,799	56,451,037
	A l'état de viabilité........	6,606,685	759,596	7,366,281
	Totales à entretenir........	60,642,943	3,174,395	63,817,338
	En construction.......	3,152.406	272,633	3,425,039
	En lacune.............	5,844,648	944,512	6,789,160
	Total à construire et à entretenir.	69,639,997	4,391,540	74,031,537
Chemins vicinaux ordinaires.	A l'état d'entretien.........	49,965,766	44,886,965	178,769,539 (y compris l'annexe du réseau subventionné 83,916,808)
	A l'état de viabilité.........	22,986,786	22,846,022	45,832,808
	Totales à entretenir........	72,952,552	67,732,987	224,602,347
	En construction.......	13,402,533	12,908,944	26,311,477
	En lacune............	40,903,002	102,042,351	142,945,353
	Total à construire et à entretenir.	127,258,087	182,684,282	393,859,177
TOTAL GÉNÉRAL........	A l'état d'entretien...........			329,388,425
	A l'état de viabilité...........			57,299,115
	Totales à entretenir...........			386,687,540
	En construction.........			30,520,698
	En lacune.............			151,888,363
	Total à construire et à entretenir..			569,096,601

1386. Si importants que fussent les résultats obtenus, une loi et des ressources nouvelles étaient encore nécessaires. Il était devenu manifeste que les évaluations de 1868 étaient notablement dépassées; en 1878, il ne restait plus que 23 millions à distribuer, jusqu'au terme de la période d'exécution de la loi du 11 juillet 1868 reporté au 31 décembre 1882, des 115 millions de subvention assurés par cette loi; d'autre part, et surtout, la caisse des chemins vicinaux se trouvait épuisée; et il fallait encore 400 millions pour achever le réseau total constitué en 1868. Indépendamment des dépenses de construction, même au point de vue des dépenses d'entretien, un accroissement notable de ressources était indispensable pour assurer, même dans le présent, et à plus forte raison dans l'avenir, la conservation d'un réseau d'environ 600,000 kilomètres, qui aura coûté en un demi-siècle près de 5 milliards, et dont le budget actuel s'élève déjà à 160 millions de dépenses annuelles.

Pour l'étude de ces graves questions une enquête approfondie fut faite auprès des conseils généraux, et les circonstances qui viennent d'être résumées ont provoqué et justifient la loi du 10 avril 1879 *relative à une dotation nouvelle de 300 millions pour la caisse des chemins vicinaux*.

Cette loi est intervenue dans un double but.

Elle assure, en premier lieu, l'active poursuite des travaux de construction du réseau de 1868, en créant une nouvelle dotation de 200 millions, permettant à la caisse des chemins vicinaux de continuer aux communes et aux départements les avances au taux de 4 %, amortissement compris, qui constituaient, bien plus que la subvention, la ressource essentielle créée par la loi de 1868. Ces 200 millions de prêts ne peuvent être appliqués qu'au réseau de 1868 (L. 10 avril 1879, art. 3 § 1); mais l'article 7 de la loi de 1868 est abrogé, et, par une amélioration réelle, les départements, quel que soit le chiffre de leur centime, acquièrent la faculté d'emprunter pour achever leurs chemins de grande et de moyenne communication (L. 1879, art. 2), tandis que les chemins vicinaux ordinaires peuvent être classés dans des catégories supérieures sans perdre leurs droits aux subventions et aux avances (L. 1879, art. 3 § 1 *in fine*).

La loi du 10 avril 1879 facilite, en second lieu, la construction d'un nouveau réseau, composé des chemins non compris dans le réseau de 1868 qui seraient reconnus indispensables; ni la loi de 1868, ni la loi de 1879 ne lui attribuent de subvention; par ce

motif, sa longueur kilométrique n'est pas fixée dans des limites déterminées, et il ne doit recevoir que des avances. Une nouvelle dotation de 100 millions est assurée de ce chef à la caisse des chemins vicinaux, 60 millions pour ce nouveau réseau et le rachat par les départements ou les communes des ponts à péage dépendant des chemins vicinaux de toute catégorie, et 40 millions pour les chemins vicinaux de l'Algérie (L. 1879, art. 3 §§ 2 et 3).

Trois instructions du ministre de l'intérieur, peu après le vote de la loi du 10 avril 1879, ont été adressées aux préfets pour l'exécution de cette loi, l'une le 12 avril, l'autre le 15 mai, et la troisième le 15 octobre 1879.

La dotation de la caisse des chemins vicinaux, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est augmentée de 300,000,000 de francs, payables, à partir de 1879, en douze annuités, les quatre premières de 16,000,000 de francs, les sept suivantes de 30,000,000 de francs, et la dernière de 26,000,000 de francs. Si, pendant une année de la période, les prêts consentis n'atteignaient pas le maximum de l'annuité correspondante, la somme disponible pourrait être reportée à l'année suivante (Loi du 10 avril 1879, *relative à une dotation nouvelle de 300 millions pour la caisse des chemins vicinaux*, art. 1). — L'article 7 de la loi du 11 juillet 1868 est abrogé. La caisse est ouverte aux départements comme aux communes, dans les conditions stipulées par les articles 6, 8 et 9 de ladite loi et par l'article 3 ci-après (art. 2). — La nouvelle dotation de 300 millions de francs est ainsi attribuée : 1° 200,000,000 à l'achèvement des chemins de grande communication et d'intérêt commun actuellement classés et des chemins vicinaux ordinaires compris dans le réseau subventionné ; continueront à compter dans ce réseau, sous la condition qu'ils n'y soient pas remplacés, les chemins ou portions de chemins classés dans une catégorie supérieure ; 2° 60,000,000 aux chemins de grande communication et d'intérêt commun et aux chemins vicinaux ordinaires autres que ceux ci-dessus spécifiés. Le décret portant répartition de ces avances pourra en réserver une part applicable au rachat des ponts à péage dépendant des chemins vicinaux de toute catégorie. La réalisation des emprunts imputables sur les fonds mentionnés aux paragraphes 1er et 2 du présent article ne sera autorisée par le ministre de l'intérieur que sur la justification, par les départements et les communes, qu'ils consacrent à la vicinalité la totalité des ressources spéciales mises à leur disposition. En outre, dans le cas prévu par le premier alinéa du paragraphe 2, les communes, ou les départements empruntant pour elles, devront justifier qu'elles sont en mesure de construire et d'entretenir les chemins désignés au paragraphe 1er, ainsi que ceux auxquels les emprunts seraient destinés. 3° 40,000,000 de francs sont affectés aux communes et aux départements de l'Algérie pour l'achèvement des chemins de grande communication, d'intérêt commun et vicinaux ordinaires dont la longueur kilométrique aura été approuvée, pour chaque département, par un arrêté du ministre de l'intérieur, avant la répartition de la première annuité (art. 3). — Il sera rendu compte, chaque année, au président de la République, de la marche des travaux et de la situation de la caisse, dans un rapport qui sera communiqué au Sénat et à la Chambre des députés (art. 4).

1387. La loi du 10 avril 1879 relative au renouvellement de la

caisse des chemins vicinaux, qui vient d'être expliquée au numéro qui précède, en élargissant le champ des opérations ouvert par la loi du 11 juillet 1868, a provoqué l'institution auprès du ministère de l'intérieur d'un comité consultatif de la vicinalité. Un décret du 9 juillet 1879 a créé ce comité, en lui attribuant « pour mis- » sion de donner son avis sur les questions concernant le service » vicinal qui seront soumises par le ministre à son examen ». Aux termes de l'article 2 de ce décret, la présidence de ce comité appartient au sous-secrétaire d'État de l'intérieur et les membres en sont nommés et remplacés par le ministre.

1388. Il résulte de l'exposé que nous avons présenté [n° 1386] de la loi du 10 avril 1879, que cette loi, en assurant par une dotation nouvelle de la caisse des chemins vicinaux le service de ses avances à faible intérêt remboursables à long terme, s'était abstenue de statuer relativement à l'allocation de subventions nouvelles. Elle laissait ainsi le soin d'y pourvoir soit aux budgets successifs, soit à une loi nouvelle. Cette loi, rendue financièrement facile par les notables excédants de crédit résultant du règlement des comptes des exercices 1876 et 1877, est intervenue à la date du 12 mars 1880; elle permet d'affecter sur ces excédants une somme de 80 millions destinée à assurer l'exécution des lois de 1868 et 1879; sur cette somme, 17,250,000 francs représentent les trois annuités de 5,750,000 francs applicables aux exercices 1880, 1881 et 1882 pour la complète exécution de la loi de 1868. Le reste du crédit de 80 millions, c'est-à-dire 62,750,000 francs, est applicable à la loi du 10 avril 1879, et la loi du 12 mars 1880 soumet l'application de cette subvention à un nouveau système et à un mode de répartition différent de celui réglé par les lois antérieures. La loi nouvelle fait disparaître 1° la fixité du réseau subventionné qui ne tient pas compte des besoins futurs, 2° la fixation à l'avance, féconde en mécomptes inévitables, des évaluations de dépenses et de ressources communales, 3° l'ancien système de répartition au prorata des sacrifices, qui favorisait les départements riches au détriment des départements pauvres. L'article 4 de la loi du 12 mars 1880 renvoie à un règlement d'administration publique les conditions nouvelles de la répartition, à charge d'avoir égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des départements et des communes. Les articles 5 et 6 confèrent aux conseils généraux d'utiles attributions, et les articles 7 et 8 imposent des conditions limitatives à l'attribution des subventions.

Une somme de quatre-vingts millions de francs (80,000,000 fr.) destinée à venir en aide aux communes et aux départements pour l'achèvement de leur vicinalité sera reversée à la caisse des chemins vicinaux. Les sommes non employées, et qui auront été reversées en compte courant au Trésor, ne porteront pas d'intérêt au profit de ladite caisse (Loi du 12 mars 1880, *portant : 1° ouverture au ministre de l'intérieur et des cultes, sur l'exercice 1879, d'un crédit extraordinaire de 80 millions de francs pour subventions aux chemins vicinaux; 2° annulation sur l'exercice 1880 d'un crédit de 5 millions 750,000 fr. pour le même objet*, art. 1) — Il est ouvert, à cet effet, au ministre de l'intérieur et des cultes, sur l'exercice 1879, en sus des crédits accordés par la loi de finances du 22 décembre 1878 et par des lois spéciales, un crédit extraordinaire de quatre-vingts millions de francs (80,000,000 fr.) à inscrire à un chapitre spécial portant le numéro 35 *bis* et intitulé : « Subvention extraordinaire à la caisse des chemins vicinaux » (art. 2). — Il sera pourvu à cette dépense par l'application au budget de l'exercice 1879 de la portion disponible de l'excédant final de recettes de l'exercice 1876, et, pour le surplus, par un prélèvement sur l'excédant de recettes de l'exercice 1877 (art. 3). — La somme précitée de 80 millions de francs sera employée jusqu'à concurrence de 17,250,000 fr., à raison de 5,750,000 fr., par chacune des années 1880, 1881 et 1882, pour pourvoir à l'achèvement des opérations engagées par la loi du 11 juillet 1868. Le surplus, soit 62,750,000 fr., sera employé en subventions aux communes et aux départements, en vue de la construction de chemins déterminés. Ces subventions seront attribuées dans les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique, en ayant égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices des départements et des communes. Il ne sera tenu compte, dans le calcul, que de la portion de dépense à couvrir au moyen de ressources extraordinaires (art. 4). — Les conseils généraux arrêteront chaque année : 1° sur la proposition des conseils municipaux, les travaux de construction à subventionner sur les chemins vicinaux ordinaires, avec indication des ressources communales qui auront été affectées à ces travaux, et de la part à la charge du budget départemental qu'ils prendront l'engagement d'acquitter ; 2° les travaux de construction à faire sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun en faveur desquels ils sollicitent des subventions, ainsi que les ressources extraordinaires départementales qu'ils affectent à ces travaux (art. 5). — Les conseils généraux auront la faculté de prendre à la charge des départements tout ou partie de la dépense qui, d'après le règlement d'administration publique, devrait incomber aux communes. Les communes pourront également prendre à leur charge la part de subvention incombant aux départements, dans le cas où les conseils généraux, tout en portant les chemins qu'elles veulent construire sur l'état des chemins à subventionner, ne voteraient pas de subvention en leur faveur (art. 6). — Les subventions dont il n'aura pas été fait emploi dans l'année qui suivra celle pour laquelle elles auront été accordées seront annulées (art. 7). — Pourront seuls recevoir des subventions les départements et les communes qui consacreront aux dépenses de la vicinalité la totalité des ressources spéciales ordinaires que la loi met à leur disposition pour cet effet (art. 8). — Des décrets rendus sur l'avis du conseil d'État détermineront : 1° le chiffre des prélèvements qui pourront être faits chaque année en faveur des ouvrages d'art, de l'établissement de la carte de France, et des autres dépenses intéressant la vicinalité ; 2° le chiffre de la réserve dont le ministre de l'intérieur pourra disposer pour subventions justifiées par des circonstances ou des besoins excep-

tionnels (art. 9). — Est et demeure annulé le crédit de cinq millions sept cent cinquante mille francs (5,750,000 fr.) ouvert par la loi du budget des dépenses de l'exercice 1880 au ministre de l'intérieur et des cultes, chapitre 35, sous le titre de « Subventions pour l'achèvement des chemins vicinaux ordinaires et d'intérêt commun » (art. 10). — Le ministre de l'intérieur et des cultes rendra compte chaque année au président de la République, dans un rapport qui sera communiqué au Sénat et à la Chambre des députés, de la distribution des subventions ainsi que des dépenses et de l'état d'avancement de la vicinalité. Les frais d'administration relatifs à l'exécution de la présente loi seront prélevés sur le fonds de dotation qu'elle constitue (art. 11).

1389. Le règlement d'administration publique du 3 juin 1880 a été rendu pour l'exécution de l'article 4 de la loi du 12 mars 1880. Nous en reproduisons les 13 articles, que complètent en outre trois tableaux annexés à ce décret.

Les subventions à allouer aux communes et aux départements, en vertu de l'article 4 de la loi du 12 mars 1880, leur seront attribuées pour des travaux à déterminer chaque année. Elles seront accordées, en ne tenant compte que de la portion à couvrir à l'aide des ressources extraordinaires : 1° aux communes pour les chemins vicinaux ordinaires, en raison inverse de la valeur du centime communal, conformément au tableau A ci-annexé; 2° aux départements pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, en raison inverse également du produit, par kilomètre carré, du centime départemental, conformément au tableau C ci-annexé (Décret portant règlement d'administration publique du 3 juin 1880, *relatif aux subventions à allouer aux communes ou aux départements en vertu de l'article 4 de la loi du 12 mars 1880*, art. 1). — La dépense des travaux de construction pour lesquels les communes demanderont des subventions sera déterminée par des projets régulièrement dressés et approuvés (art. 2). — Elles devront affecter à ces travaux ; 1° leurs revenus ordinaires disponibles; 2° les fonds libres de la vicinalité; 3° le reliquat de leurs ressources spéciales, déduction faite de toutes les dépenses obligatoires correspondantes (art. 3). — La dépense restant à couvrir, après emploi des ressources énumérées à l'article précédent, sera supportée par les communes, le département et l'État. Les communes y contribueront dans les limites fixées par le tableau A précité. Le surplus sera couvert par une subvention que l'État et le département acquitteront dans la proportion indiquée pour chacun d'eux par le tableau B ci-annexé (art. 4). — A moins de circonstances exceptionnelles, les communes ne pourront obtenir le concours du département et de l'État pour la construction de nouveaux chemins que si elles poursuivent l'exécution de ceux pour lesquels des subventions leur auront déjà été accordées en vertu de la présente loi. Dans tous les cas, elles devront préalablement justifier qu'elles consacrent aux travaux de la vicinalité la totalité de leurs ressources spéciales et qu'elles sont en mesure d'entretenir leurs chemins déjà construits (art. 5). — Les départements qui demanderont des subventions en faveur des chemins de grande communication ou d'intérêt commun devront affecter à la dépense le reliquat de leurs ressources spéciales (art. 6). — Le déficit qui sera déterminé, conformément aux règles établies ci-dessus pour les communes, sera supporté par le département et l'État dans la proportion indiquée au tableau C ci-annexé (art. 7). — Les subventions à accorder aux communes par les départements ne

pourront pas être prélevées sur le montant des ressources spéciales ordinaires qu'ils devront employer eux-mêmes pour obtenir des subventions de l'État. Le produit de leurs emprunts remboursables au moyen de ces mêmes ressources ne sera pas considéré non plus comme susceptible de former leur part contributive de la dépense, quand ils auront recours à la participation de l'État (art. 8). — Immédiatement après la clôture de la session dans laquelle le conseil général aura arrêté l'état des travaux de construction à subventionner, le préfet transmettra au ministre de l'intérieur et des cultes la délibération prise par cette assemblée, en y joignant les justifications prescrites par le règlement. Le ministre prescrira les mesures nécessaires pour faire mettre à la disposition des communes et des départements, par la caisse des chemins vicinaux, les subventions auxquelles ils auront droit (art. 9). — Les subventions de l'État ne seront versées que sur la justification que les communes et les départements auront déjà employé au paiement de leurs travaux la totalité des ressources en argent qu'ils auront pris l'engagement d'y affecter (art. 10). — Si les chemins à subventionner font partie du réseau constitué en exécution de la loi du 11 juillet 1868, les communes et les départements devront y appliquer, en outre des ressources énumérées aux articles 3 et 6 du présent règlement, les subventions qui leur auraient été accordées en vertu de cette loi (art. 11). — Jusqu'à la fin de la période d'exécution de la loi du 11 juillet 1868, les fonds provenant d'emprunts contractés en vertu des lois des 11 juillet 1868 et 10 avril 1879, et dont il n'a pas encore été fait emploi, ne pourront donner lieu à l'obtention de subventions que si on leur conserve la destination spéciale à laquelle ils sont affectés. Il en sera de même des autres ressources extraordinaires qui sont comptées comme sacrifices pour la répartition des subventions accordées par application de la loi du 10 juillet 1868 (art. 12). — Le ministre de l'intérieur et des cultes est chargé de l'exécution du présent décret (art. 13).

1390. Deux instructions du ministre de l'intérieur ont été adressées aux préfets pour l'exécution de la loi du 12 mars 1880 : l'une, du 2 avril, a précédé le règlement d'administration publique rapporté au numéro qui précède; l'autre, du 5 juin 1880, accompagne le règlement du 3 juin et en contient le commentaire immédiat et direct. Elle fait remarquer la simplicité du système adopté, qui admet au bénéfice de la subvention de 62,750,000 fr. tous les chemins classés comme vicinaux, avant 1880 ou ultérieurement, appartenant ou non au réseau déjà subventionné. Les bases adoptées pour l'allocation des nouvelles subventions sont la valeur du centime pour les communes et la valeur du centime comparé à la superficie pour les départements. Les communes et les départements doivent tout d'abord affecter aux travaux leurs ressources ordinaires; la circulaire ministérielle fait observer que les articles 3 et 6 du règlement d'administration publique, qui appliquent l'article 4 de la loi du 12 mars 1880, énumèrent les ressources ordinaires qui doivent venir ainsi en déduction de la dépense. A propos de l'article 9 du règlement, le ministre insiste

sur l'importance des attributions confiées au conseil général; il s'exprime ainsi :

« L'article 9 vous indique les mesures que vous aurez à prendre » aussitôt après la décision du conseil général, et je crois devoir à » ce propos vous rappeler, monsieur le préfet, le rôle prépondérant » que la loi du 12 mars 1880 donne à cette assemblée. Le conseil » général est absolument libre d'accorder ou de refuser aux com- » munes le concours qui lui est demandé, ou de ne le leur accorder » que dans une certaine mesure, c'est-à-dire pour quelques-uns ou » l'un seulement des chemins qui lui sont désignés. Si aucun des » chemins d'une commune n'est porté par le conseil général sur » l'état des travaux de construction à subventionner, la commune » n'a rien à prétendre ni du département ni de l'État. »

L'article 10 a pour but d'empêcher que les fonds votés soient détournés de leur affectation ; dans ce but, l'État ne doit verser ses subventions que sur la justification que les départements et les communes auront fait emploi de leurs propres ressources ; mais cette règle ne concerne que les ressources en argent, à l'exclusion des ressources en nature pour lesquelles cette exigence eût engendré de nombreuses difficultés d'application. Les articles 11 et 12 du règlement du 3 juin 1880 sont des dispositions transitoires ; la circulaire du 5 juin fait observer 1° qu'elles ont pour objet de déterminer comment seront appliquées simultanément la loi du 12 mars 1880 et celle du 11 juillet 1868, et 2° qu'elles prendront fin au terme de la période d'exécution de la loi du 11 juillet 1868, au 31 décembre 1882, pour ne laisser alors debout que les dispositions du règlement relatives aux lois du 10 avril 1879 et du 12 mars 1880.

B. *Autres voies publiques communales et fontaines publiques.*

1391. 2° *Chemins ruraux.* Loi du 21 juillet 1870 relative aux chemins ruraux.
1392. Dispositions du projet de code rural relatives à ces chemins.
1393. 3° *Rues, places et passages.*
1394. Accessoires de ces voies publiques; fontaines publiques, eaux communales et aqueducs.
1395. Du pavage des rues; obligations des riverains.
1396. Extension de cette charge aux voies empierrées.
1397. Des trottoirs.
1398. Prolongement des routes nationales et départementales et des chemins vicinaux de grande communication sur les rues et places; parcelles retranchées.
1399. 4° *Chemins de fer communaux.*
1400. 5° *Canaux communaux.*

1391. 2° On appelle *chemins ruraux* (dits aussi chemins de traverse) les voies publiques appartenant à la commune, qui n'ont pas été classées parmi les chemins vicinaux, et qui, sauf l'application de la loi ci-dessous du 21 juillet 1870, ne sont pas entretenues avec les ressources de la vicinalité [nº 1378]. L'article 479 11º du Code pénal, qui punit d'une amende de 11 à 15 francs « l'usurpation sur les chemins publics », sans distinction entre ceux classés comme vicinaux ou non, protége cette partie du domaine public communal aussi bien que la précédente. Contrairement à l'opinion de nombreux auteurs, la cour de cassation et le conseil d'État, conformément à la jurisprudence du tribunal des conflits, lui refusent, par argument *a contrario* de l'article 10 de la loi de 1836 sur les chemins vicinaux, le bénéfice de l'imprescriptibilité; nous pensons, toutefois, que les chemins ruraux, formant une dépendance du domaine public, par suite de leur affectation à l'usage du public et par application de l'article 538 *in fine* du Code civil, ont, de droit, tous les priviléges de la domanialité publique, y compris l'imprescriptibilité.

Il existe entre les chemins ruraux et les chemins vicinaux d'autres différences. Les chemins ruraux ne peuvent être l'objet d'un plan général d'alignement; les propriétaires riverains peuvent construire, planter et réparer leurs façades sans être assujettis à l'obligation d'en demander l'autorisation, à moins qu'il n'existe un règlement municipal qui l'impose, et même, dans ce cas, la violation du règlement ne peut donner lieu qu'à l'amende et non à la démolition, quand il n'y a pas eu empiétement sur la largeur du chemin.

Cette doctrine a été confirmée par un arrêt de la cour de cassation du 7 février 1873 (ch. cr. *de Salignac*), portant que l'édit de décembre 1607 [nºˢ 344 et 859], qui défend de construire sans une permission de l'autorité administrative le long des voies publiques, ne concerne que la voirie urbaine; qu'il ne saurait être étendu aux constructions ou barrières placées le long des chemins ruraux, et qu'en cas de poursuites pour contravention à cet arrêté, il appartient au juge de police d'apprécier si la voie publique, au bord de laquelle ont été placées les constructions ou barrières incriminées, est une rue ou un chemin rural, alors qu'il n'existe à son égard aucun arrêté de classement.

Les travaux relatifs à l'exécution des chemins ruraux sont des travaux publics (C. d'Ét. 20 février 1874, *Dubuisson*).

Par une instruction aux préfets en date du 5 octobre 1867, le

ministre de l'intérieur avait fait demander aux commissions départementales, réunies en exécution du décret du 17 août 1867 relatif aux chemins vicinaux [nº 1381], des informations qui permettraient de déterminer les mesures légales qu'il convient de prendre pour assurer la conservation et l'entretien des chemins ruraux. Ces informations devaient servir au législateur, pour l'examen des dispositions du projet de code rural dont il va être parlé au numéro suivant, et le vote de l'article unique, ci-dessous reproduit, de la loi du 21 juillet 1870. Ce texte, relatif aux voies et moyens que les communes peuvent destiner aux chemins ruraux, n'est malheureusement applicable qu'à bien peu de communes; on a calculé en 1870 qu'il y en avait environ 1,000 qui remplissaient les conditions exigées.

Les communes dans lesquelles les chemins vicinaux classés sont entièrement terminés pourront, sur la proposition du conseil municipal et après autorisation du conseil général, appliquer aux chemins publics ruraux l'excédant de leurs prestations disponibles, après avoir assuré l'entretien de leurs chemins vicinaux, et fourni le contingent qui leur est assigné pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun. Toutefois, elles ne pourront jouir de cette faculté que dans la limite maximum du tiers des prestations, et lorsque, en outre, elles ne reçoivent, pour l'entretien de leurs chemins vicinaux ordinaires, aucune subvention de l'État ou du département (Loi du 21 juillet 1870, *article unique*).

1392. Le livre Iᵉʳ, relatif au régime du sol, du projet de *code rural* dont le Corps législatif avait été saisi par décret impérial du 10 juillet 1868, qui a été repris devant le Sénat par le président de la République le 13 juillet 1876, et dont cette assemblée a déjà voté d'autres titres [nº 207], contient un titre Iᵉʳ intitulé : « *Des chemins ruraux* et des chemins ou sentiers d'exploitation ». Ce titre est divisé en trois sections : section I, *Des chemins ruraux* (art. 3 à 14); section II, *Des syndicats pour la réparation et l'entretien des chemins ruraux* (art. 15 à 29); section III, *Des chemins et sentiers d'exploitation* (art. 30 à 33).

Ce projet de loi constate nettement la différence entre les chemins ou sentiers d'exploitation, d'une part, « qui ne servent qu'à la communication entre divers héritages ou à leur exploitation, appartiennent dans l'indivision aux propriétaires de ces héritages, à moins de titres ou de possession contraires, et dont l'usage peut être interdit au public », et, d'autre part, les chemins ruraux, définis, par l'article 3 de ce projet, « ceux qui, bien que » non classés comme chemins vicinaux, appartiennent aux com-

» munes et sont affectés à l'usage du public ». Les 27 articles de ces deux sections relatives aux chemins ruraux combleront une des lacunes les plus regrettables de notre législation sur une matière dont l'intérêt pratique est très-grand ; entre autres dispositions importantes, ils attachent à *l'affectation à l'usage du public* la présomption de domanialité communale et déclarent formellement applicables aux chemins ruraux l'imprescriptibilité, l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, la servitude d'extractions de matériaux d'après l'article 17 de cette loi, la constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à la réparation et à l'entretien des chemins ruraux.

1393. 3° Les *rues* et *places* sont à la charge de la commune, quant à l'acquisition des terrains nécessaires à leur formation (L. 16 septembre 1807, art. 49 et 51) et quant aux dépenses d'entretien. Aussi l'ouverture des rues et places, devant à la fois augmenter le domaine public de la commune, aggraver ses charges et étendre l'action de la police municipale, ne peut émaner que de l'initiative du conseil municipal, sous l'approbation de l'autorité compétente pour approuver les plans d'alignement [nos 235 et 852], et sauf, s'il y a lieu, l'application des règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les particuliers ne peuvent, même à leurs frais, ouvrir des rues sans l'autorisation de l'autorité municipale, qui doit en prescrire les conditions d'établissement. L'ouverture des simples *passages* est subordonnée à l'autorisation du préfet de police à Paris (Ordonnance du 22 août 1811), du maire, dans les autres villes.

1394. Font aussi partie du domaine public, comme les rues et places, les arcs de triomphe, colonnes, statues, becs de gaz et généralement tous les accessoires de la voie publique, placés pour son embellissement ou son utilité, et faisant corps avec la voie publique, le tout suivant le principe ci-dessus posé [nos 922, 911, 946 et 955].

Il en est de même des fontaines publiques, monumentales ou simples bornes-fontaines. Toutes les eaux captées et aménagées par une ville, quelle que soit leur provenance, font aussi partie de son domaine public ; il en est de même des canaux et aqueducs qui les conduisent [*voir aussi* n° 1400].

A ce titre de dépendances du domaine public, ces eaux et ca-

naux sont inaliénables et imprescriptibles; et relativement aux concessions d'eau, que les villes sont autorisées à faire moyennant redevances, dans leur service public de distribution d'eau (L. 18 juillet 1837, art. 31 § 10; D. 31 mai 1862, art. 484 § 11 [nº 1459]), il en résulte que, quelles que puissent être les stipulations de l'acte, ces concessions sont essentiellement révocables par les villes, qui peuvent toujours, soit y mettre fin sans indemnité, soit en élever le prix, sauf aux concessionnaires à se retirer.

Ces principes ont été consacrés par une jurisprudence constante du conseil d'État pour les eaux de la ville de Paris (22 octobre 1835, *conflit du préfet de la Seine*; 5 janvier 1850, *Delalain*; 1er décembre 1859, *Camus*; 31 janvier 1861, *Lerebours*). Tous ces arrêts posent ce principe « que les eaux de la ville de Paris appartiennent au do- » maine public et que les concessions qui ont pu en être faites sont » essentiellement révocables ».

Ce qui est vrai des eaux de la ville de Paris, l'est également des eaux des autres villes de France, sauf que la compétence, pour connaître du contentieux des concessions, appartient alors à l'autorité judiciaire.

C'est en vertu de ce caractère légal des eaux aménagées par les communes pour les besoins de leurs habitants, que l'autorité judiciaire, jugeant pour les eaux des autres communes de France, comme le conseil d'État pour les eaux de Paris, décide qu'elles sont du domaine public municipal, inaliénables, imprescriptibles, avec leurs canaux et aqueducs, et que « les concessions faites sur » ces eaux sont essentiellement précaires et révocables; d'où suit » que la commune peut toujours les soumettre à des conditions » nouvelles plus onéreuses pour les concessionnaires, qui sont » libres d'accepter ou de refuser en renonçant à la concession ».

C'est notamment ce qui a été jugé dans la même affaire (*Flameng* c. *ville de Toulon*; trib. civil de Toulon, 3 mars 1864; Aix, 13 juin 1865; c. cass. ch. req. 4 juin 1866), en excluant même toute distinction entre les eaux superflues pour les besoins publics et celles qui seraient nécessaires à ces besoins. (*Sic* c. cass. ch. req. 17 avril 1866, *Motte et consorts* c. *ville de Roubaix*; ch. civ. quatre arrêts du 28 mai 1866, *ville d'Alger et préfet d'Alger* c. *divers*; Dijon, 23 janvier 1867, *commune de Decize* c. *Seguin*).

C'est dans le même ordre d'idées que le conseil d'État, faisant droit à un mémoire par nous rédigé, a, malgré les conclusions contraires du ministre des finances, déchargé la ville de Poitiers de son inscription au rôle des patentes en qualité d'entrepreneur

de distribution d'eau, en raison des concessions d'eau consenties par elle moyennant une redevance (C. d'Ét. 27 avril 1877, *ville de Poitiers*). Le prix des concessions qui conduisent chez l'habitant les avantages de la borne-fontaine dont l'usage est gratuit, ne peut faire perdre son caractère de service public communal au service de la distribution des eaux dans une ville.

Il en est autrement lorsque la distribution des eaux est faite par une compagnie concessionnaire; encore faut-il remarquer que, bien que cette compagnie soit assujettie à la patente, ses opérations ne constituent pas des actes de commerce; dès lors les contestations qui s'élèvent entre la compagnie et les abonnés au sujet de leurs engagements respectifs ne sont pas de la compétence de la juridiction commerciale (c. ch. civ. 26 février 1878, *Compagnie générale des eaux* c. *Thiébault*).

1395. Parmi les dépenses que l'ouverture des rues nouvelles non grandes routes met à la chage de la commune, sont les frais d'éclairage et ceux de pavage (L. 11 frimaire an VII). D'après un avis du conseil d'État du 25 mars 1807, inséré au *Bulletin des lois*, le pavé des rues peut être établi, restauré et entretenu en tout ou en partie aux frais des propriétaires riverains, à la double condition : — 1° que cette opération s'accomplisse en conformité d'usages suivis dans la commune antérieurement à la loi du 11 frimaire an VII; l'usage doit être suivi, et quant à la quote-part de contributions des riverains (C. d'Ét. 13 décembre 1860, *Maisonneuve*; 9 janvier 1861, *ville de Nantes*), et quant aux circonstances dans lesquelles l'obligation incombe aux riverains : c'est ainsi que les riverains peuvent obtenir décharge lorsque la commune n'établit pas l'existence d'un ancien usage qui l'autorise à faire supporter aux riverains un nouveau pavage entrepris dans un but de nivellement et d'embellissement (C. d'Ét. 24 février 1866, *Albouy, Camus et autres*); — 2° qu'il y ait insuffisance des revenus ordinaires de la commune (C. d'Ét. 23 juin 1846, *Dablais* c. *ville du Mans*; 12 janvier 1860, *Fisson*; 31 août 1863; *Lecoq*; 8 août 1865, *ville du Mans*; 1[er] février 1866, *ville de Lunel*).

Tous les travaux de pavage sont ordinairement exécutés par l'administration, et l'autorité municipale dresse un rôle de répartition des frais, rendu exécutoire contre les propriétaires actuels par un arrêté préfectoral, d'après les règles suivies en matière de contributions directes (Loi de finances du 25 juin 1841, art. 28; D. décentr. tabl. A 35°).

Les dépenses communales sont celles : 1° de l'entretien du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes... (Loi du 11 frimaire an VII, *qui détermine le mode administratif des dépenses et recettes départementales et communales*, art. 4). — Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur sur celui du ministre de ce département, en date du 21 janvier dernier, par lequel le ministre demande qu'il soit statué sur la question de savoir « si, dans toutes les com-» munes, le pavé des rues *non grandes routes* doit être mis à la charge des » propriétaires des maisons qui les bordent, lorsque l'usage l'a ainsi établi, et » si l'article 4 de la loi du 11 frimaire an VII n'y apporte pas d'obstacle », estime que la loi du 11 frimaire de l'an VII, en distinguant la partie du pavé des villes à la charge de l'État de celle à la charge des villes, n'a point entendu régler de quelle manière cette dépense serait acquittée dans chaque ville, et qu'on doit continuer à suivre à ce sujet l'usage établi pour chaque localité, jusqu'à ce qu'il ait été statué par un règlement général sur cette partie de la police publique; en conséquence, est d'avis que, dans les villes où les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé, les préfets peuvent en autoriser la dépense à la charge des propriétaires, ainsi qu'il s'est pratiqué avant la loi du 11 frimaire an VII (Avis du conseil d'État du 25 mars 1807, *sur l'entretien du pavé des villes dans les rues non grandes routes*).

1396. Ces charges, relatives au pavage des rues, ont été étendues au premier établissement des voies publiques empierrées, par l'article 8 du décret législatif du 26 mars 1852, pour la ville de Paris et les villes dans lesquelles il est également applicable aux termes de son article 9 [nos 840 et 861].

Les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supporteront les frais de premier établissement des travaux, d'après les règles qui existent à l'égard des propriétaires riverains des rues pavées (Décret du 26 mars 1852, *relatif aux rues de Paris*, art. 8).

1397. L'établissement des trottoirs constitue aussi une charge communale, à moins qu'il n'existe également des usages en vertu desquels les propriétaires riverains doivent y contribuer, soit en totalité, soit en partie (C. d'Ét. 17 juillet 1861; 5 septembre 1866), ou que la répartition des frais entre eux et la commune n'ait été effectuée en vertu d'une déclaration d'utilité publique accompagnée des formalités prescrites par la loi du 7 juin 1845 combinée avec les décrets de décentralisation (Tabl. A 60°).

Dans les rues et places dont les plans d'alignement ont été arrêtés par ordonnances royales, et où, sur la demande des conseils municipaux, l'établissement de trottoirs sera reconnu d'utilité publique, la dépense de construction des trottoirs sera répartie entre les communes et les propriétaires riverains, dans les proportions et après l'accomplissement des formalités déterminées par les articles suivants (Loi du 7 juin 1845, *concernant la répartition des frais*

de construction des trottoirs, art. 1). — La délibération du conseil municipal qui provoquera la déclaration d'utilité publique désignera en même temps les rues et places où les trottoirs seront établis, arrêtera les devis des travaux, selon les matériaux entre lesquels les propriétaires auront été autorisés à faire un choix, et répartira la dépense entre la commune et les propriétaires. La portion à la charge de la commune ne pourra être inférieure à la moitié de la dépense totale. Il sera procédé à une enquête *de commodo et incommodo*. Une ordonnance du roi (*actuellement un arrêté préfectoral*) statuera définitivement tant sur l'utilité publique que sur les autres objets compris dans la délibération du conseil municipal (art. 2). — La portion de la dépense à la charge des propriétaires sera recouvrée dans la forme déterminée par l'article 28 de la loi de finances du 25 juin 1841 (art. 3). — Il n'est pas dérogé aux usages en vertu desquels les frais de construction des trottoirs seraient à la charge des propriétaires riverains, soit en totalité, soit dans une proportion supérieure à la moitié de la dépense totale (art. 4).

1398. Nous avons vu [n°s 333, 339, 928] que les rues et places sur lesquelles se prolongent les routes nationales, dans la traverse des villes, bourgs ou villages, sont considérées comme faisant partie intégrante de la route quant à la zone qu'elles occupent; il en est de même des routes départementales et de tous les chemins vicinaux depuis la loi du 8 juin 1864 [n° 1375]. Il y a néanmoins cette différence que, dans les deux premiers cas (route nationale et route départementale), le sol de la rue fait partie du domaine public de l'État ou du département, tandis que dans le dernier cas il ne peut pas cesser d'être partie intégrante du domaine public communal en se trouvant soumis aux règles de la vicinalité, en ce qui concerne l'autorité du conseil général, de la commission départementale et du préfet, la surveillance des agents voyers et l'emploi des ressources propres aux chemins vicinaux. Toutefois, même sur les places ou rues formant le prolongement des routes nationales et départementales, le droit de la commune n'est pas définitivement aliéné au profit de l'État ou du département, et le retranchement par voie d'alignement des parcelles de la route fera revivre ce droit dans les cas et par les motifs que précise l'avis suivant, rendu par le conseil d'État le 22 juillet 1858.

Le conseil d'État, consulté par les ministres de l'intérieur, des finances et des travaux publics, sur la question de savoir à qui, de l'État, des départements ou des communes, appartient le prix des parcelles de terrains détachées des routes impériales ou départementales par voie d'alignement dans la traverse des villes et bourgs, et cédées aux propriétaires riverains; — considérant qu'en règle générale les terrains dépendant des routes impériales appartiennent à l'État, comme ceux des routes départementales appartiennent aux départements; considérant toutefois que, lorsque ces terrains ont antérieurement fait partie des rues, dans la traverse des villes ou bourgs, et ont été par

conséquent propriété communale, le droit de l'État ou du département, qui s'est formé par l'effet d'une affectation gratuite à la voirie impériale ou départementale, ne peut survivre à cette affectation; que si l'affectation vient à cesser pour certaines parcelles par l'effet de l'alignement, le droit de la commune sur ces parcelles reprend toute sa force; considérant que ces principes ont été reconnus au nom du gouvernement, dans la discussion de la loi du 24 mai 1842 [*voir* n° 932]; — est d'avis : que les parcelles retranchées des routes impériales et départementales par voie d'alignement sont la propriété de l'État ou du département, sauf le cas où il serait établi que ces parcelles auraient fait partie antérieurement de la voirie municipale (C. d'Ét. avis du 22 juillet 1858).

1399. 4° La loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local était venue apporter au domaine public communal, aussi bien qu'au domaine public départemental, un nouvel élément. Elle réglait la construction de chemins de fer « par une ou plusieurs » communes », dans les mêmes conditions que par les départements. Ce sont des chemins de fer communaux, et nous nous bornons à renvoyer, en ce qui les concerne, à ce que nous avons dit des chemins de fer départementaux [n° 1344], en faisant observer : 1° que les communes n'ont guère usé de cette prérogative, et 2° que la loi du 12 juillet 1865 a été sous ce rapport, comme sous tous les autres, abrogée et remplacée par la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways.

1400. 5° Des *canaux*, même navigables, peuvent faire partie du domaine communal. Ces canaux ne dépendent pas nécessairement du domaine national. C'est ce qui résultait déjà de la jurisprudence pratique de l'administration et de celle du conseil d'État (C. d'Ét. 30 avril 1868, *Guillemet)*; mais un important arrêt du conseil d'État du 21 juillet 1870 (*ville de Châlons-sur-Marne*) l'a reconnu formellement. Toutefois cet arrêt, que nous n'hésitons pas à approuver sur ce point formant l'objet même de la décision, nous paraît critiquable sous deux rapports secondaires : 1° en ce que, trop préoccupé sans doute d'un arrêt antérieur du 19 mai 1864 (*canal de Lez*), il a trop mêlé à cette matière l'idée et le mot de *propriété* privée [n° 910]; 2° en ce que, admettant avec raison qu'un canal navigable pût faire partie du domaine communal, il n'a pas formellement reconnu, sans le nier toutefois, qu'en ce cas le canal formait une dépendance du domaine public communal et non du domaine privé de la commune. Malgré ce silence de cet arrêt du conseil d'État et les équivoques de sa rédaction, il est juridiquement manifeste qu'un canal communal ne saurait avoir une nature

légale différente d'un canal national, surtout lorsque l'un et l'autre sont navigables; ils présentent au même titre les caractères distinctifs de la domanialité publique [nos 909 à 925]; or le classement unanimement admis de l'un dans le domaine public national [no 943], doit avoir pour conséquence le classement de l'autre dans le domaine public communal. Mais, sous le bénéfice de ces explications, cette doctrine de l'arrêt du 21 juillet 1870, « qu'aucune disposition législative n'a compris les canaux de navigation au nombre des biens qui font nécessairement partie du domaine national, et ne fait pas obstacle à ce qu'ils fassent partie du domaine communal, alors même qu'ils auraient été, dès leur origine, ou seraient postérieurement devenus navigables », nous paraît inattaquable. Aussi cet arrêt, sauf la réserve que nous venons de faire au point de vue des expressions employées, a pu logiquement conclure : « qu'il suit de là que, en présence de la revendication de » la propriété du canal *dit de Louis XII*, faite par la ville de Châ» lons, le préfet devait surseoir à statuer (sur la délimitation du » canal), jusqu'à ce que les droits prétendus par la ville sur ce » canal, tel qu'il se comporte actuellement, aient été examinés » par l'autorité compétente; que, dès lors, la ville de Châlons est » fondée à demander l'annulation, pour excès de pouvoir, de » l'arrêté précité du préfet du département de la Marne et de la » décision ministérielle qui l'a confirmé ».

C. *Édifices publics religieux.*

1401. 6° *Églises et chapelles paroissiales catholiques.*
1402. Leur indisponibilité et ses limites.
1403. Conséquences de l'indisponibilité des églises.
1403 *bis.* Conséquences au point de vue des objets d'art placés dans l'église.
1404. Prétentions des fabriques sur les églises rendues au culte en 1801.
1405. Double droit d'action de la commune et de la fabrique.
1406. Leurs obligations respectives aux réparations de l'église et du presbytère et au paiement de l'indemnité en tenant lieu.
1407. Souscriptions recueillies par les fabriques seules pour la reconstruction ou la réparation des églises et presbytères.
1408. Mêmes souscriptions recueillies par les communes et les fabriques.
1409. 7° *Temples protestants consistoriaux.*

1401. 6° Les *églises paroissiales* sont dans le domaine public communal, au même titre que les églises métropolitaines et cathédrales sont dans le domaine public national [nos 708, 710, 953

et 956]. Il en est de même de toutes les églises affectées au service public du culte paroissial, sous le titre ou de chapelles vicariales (desservies par un vicaire de la cure ou succursale), ou de chapelles de première classe (desservies par un chapelain particulier demeurant dans la commune), ou de chapelles de seconde classe (desservies par un prêtre occupant un autre emploi dans le voisinage, et qui, étant autorisé à biner, vient desservir la chapelle sans résider dans la commune), ou de chapelles de secours. Celles-ci doivent être autorisées par décret ainsi formulé : « L'exercice public du culte est autorisé dans l'église de..., qui prendra le titre de chapelle de secours »; elles ne peuvent grever d'aucune charge légale ni les communes, ni les fabriques (C. d'Ét. avis 5 janvier 1869).

Ces églises ou chapelles relevant d'une circonscription ou subdivision de circonscription ecclésiastique, ou s'y rattachant étroitement, forment toutes des dépendances du domaine public, à l'exclusion de toutes autres (c. c. ch. req. 4 juin 1835, *com. de Mayenne*; 17 mars 1869, *com. d'Aizenay*), car la loi française n'a pas conservé les *res sacræ* de la législation romaine.

1402. Les avantages qui résultent pour les églises de ce classement dans le domaine public sont considérables. Ils dérivent tous de l'indisponibilité qui constitue l'apanage essentiel de la domanialité publique. Tant que dure leur affectation au service public du culte, les églises sont inaliénables. Elles sont imprescriptibles, car la prescription mènerait à l'aliénation. Elles sont imprescriptibles dans leur ensemble et dans chacune de leurs parties, principales ou accessoires. Ainsi la propriété d'une chapelle dans une église paroissiale ne peut être acquise par prescription [1]. Il suffit même que la chapelle forme une dépendance inhérente à l'église, pour qu'elle soit aussi imprescriptible que l'église elle-même, et l'on ne peut invoquer les droits de jouissance anciennement attachés à la

[1] Orléans, 25 juillet 1846, *le prince d'Essling* c. *la fabrique de l'église de la Ferté-Saint-Aubin* (S. 46, 2, 514; D. 46, 2, 150; J. P. 47, 1, 27). Indépendamment de la solution très-juridique qui est ici signalée, cet arrêt énonce dans ses motifs des propositions que nous tenons pour inexactes, et notamment celle que les actes du gouvernement, qui, en exécution de l'article 75 de la loi du 18 germinal an X, ont rendu les églises au culte catholique, ont rétabli les droits privés que des particuliers pouvaient avoir anciennement sur ces édifices par suite de fondations religieuses; ces droits, au contraire, se sont éteints dans les mains de l'État pendant la mainmise nationale, ainsi que l'a jugé la cour de cassation, par arrêt du 6 décembre 1866. — C. cass. 6 juin 1846. Poitiers, 3 février 1868, *Saillard de la Maronnière* c. *commune d'Aizenay*.

qualité de fondateur et de patron de l'église [1]. Une simple place dans une chapelle ne peut davantage être acquise par prescription [2]. Les bancs de l'église sont imprescriptibles [3].

Ce ne sont pas seulement les parties intérieures de l'église qui sont protégées par l'imprescriptibilité; ce sont aussi les parties extérieures de l'édifice, les murs et les piliers extérieurs ou contreforts qui soutiennent les murs [4]. D'où suit qu'il y a lieu de demander en justice la démolition de toute construction établie, même depuis plus de trente ans, contre ces piliers [5]. En un mot, tout ce qui fait partie intégrante de l'édifice est inaliénable et imprescriptible.

Mais il ne faut pas aller plus loin. L'indisponibilité est de droit étroit; il faut l'enfermer dans les limites que nous venons de déterminer. Tout ce qui n'est pas l'édifice lui-même reste soumis au droit commun de la propriété, partant aliénable et prescriptible.

Plusieurs cours [6] et la cour de cassation (principalement dans

[1] « La cour, attendu, en fait, que l'arrêt constate que la chapelle, objet du litige, est une dépendance absolue et inhérente à l'église elle-même; attendu, en droit, que les églises consacrées au culte sont hors du commerce et ne peuvent être prescrites; attendu que l'arrêt (de la cour royale de Riom du 26 avril 1837) constate également, en fait, que le demandeur a invoqué sa qualité de fondateur et de patron; attendu que l'arrêt déclare que Tissandier ne produit aucuns titres à l'appui de sa demande; attendu qu'indépendamment du motif tiré de l'absence de titres, l'arrêt s'est fondé sur les lois abolitives des droits attachés à la qualité de patron (2 novembre 1789, 12 juillet 1790 et 20 avril 1791); attendu enfin que l'article 72 du décret du 30 décembre 1809 ne dispose que pour l'avenir; rejette... » — Du 18 juillet 1838, cour cass., ch. req., *de Tissandier* c. *fabrique d'Opme* (S. 38, 1, 799; D. 38, 1, 348; J. P. 38, 2, 405).

[2] Cour cass., ch. req., 19 avril 1825, *de Courcy* c. *le curé d'Annet*. L'autorité judiciaire, compétente pour connaître des questions exclusivement relatives au contrat de concession de bancs dans les églises (C. d'Ét. 1er octobre 1838), cesse de l'être lorsqu'il s'agit de la suppression d'un banc ordonnée par le curé, en vertu d'une délibération du conseil de fabrique; dans ce cas, la réclamation du concessionnaire ou locataire doit être portée devant l'autorité épiscopale (Décret du 30 décembre 1809, art. 30; C. d'Ét. 14 décembre 1857; c. c. ch. civ. 22 avril 1868; S. 68, 1, 326).

[3] Limoges, 22 août 1838, *de Maulmont* c. *la fabrique de Saint-Feyre* (S. 39, 2, 154; D. 39, 2, 110; J. P. 38, 2, 668). — Cet arrêt déclare aussi que les droits accordés par l'ancienne législation aux fondateurs ou patrons des églises sur des chapelles ou des bancs réservés ont été définitivement détruits par les lois susdites d'abolition.

[4] Paris, 18 février 1851, *Strapart* (S. 51, 2, 81; J. P. 51, 1, 450); — Riom, 19 mai 1854, *Sibert-Pacros* (S. 54, 2, 589; J. P. 56, 2, 230).

[5] Agen, 2 juillet 1862 (*voir* ci-dessous page suivante, note 2).

[6] « ..... Considérant que l'imprescriptibilité des édifices religieux n'existe

un notable arrêt de la chambre civile, du 7 novembre 1860 [1]) ont opposé une barrière salutaire aux prétentions envahissantes de l'indisponibilité, en constatant qu'un citoyen « a pu acquérir, » tant par titre que par prescription, la propriété du terrain com- » pris entre les contreforts d'une église consacrée au culte ca- » tholique ». Ce remarquable arrêt de la cour suprême, dont nous aimons à citer la teneur, porte, en outre, « que, si l'ar- » ticle 2226 du Code civil déclare imprescriptibles les choses qui » ne sont pas dans le commerce, et si cette disposition s'ap- » plique aux édifices actuellement consacrés au culte, il n'en » est pas de même des terrains situés en dehors desdits édifices, » et qui n'en sont pas une dépendance nécessaire et indispensable » à leur destination publique ».

En présence de deux arrêts de la cour d'Agen [2], on comprend mieux la sagesse de cette doctrine et la nécessité de déterminer d'une manière précise le point où finit le domaine public et

qu'en leur faveur, et ne s'est jamais étendue aux biens de nature ordinaire, en fussent-ils une dépendance; considérant que le terrain d'entre les deux piliers extérieurs à l'*est* de l'église a bien pu être un accessoire de ladite église, mais qu'il n'en a jamais formé une partie intégrante dont le retranchement empêche cette église de rester entière et de remplir sa destination; d'où suit qu'il n'appartient pas à la classe des choses imprescriptibles..... » Caen, 11 décembre 1848, *hospice d'Orbec* (S. 49, 2, 542). — *Sic* Rouen, 14 avril 1858, dans l'affaire jugée par la cour de cassation en 1860. — Dans un sens analogue, Paris, 16 février 1849 (*voir* note suivante).

[1] *Fabrique de Bolbecq* c. *Blondel, Cocart et autres* (S. 61, 1, 353). — Il faut citer dans le même sens un arrêt de la cour de Paris du 16 février 1849 et dans la même affaire l'arrêt de rejet de la cour de cassation, ch. req., du 10 décembre 1849, *Mény* c. *le préfet de la Seine* (S. 50, 1, 253), d'après lequel « une » ruelle ou passage donnant accès à une église peut en être considérée comme » une dépendance nécessaire, et *la commune propriétaire de l'église* a le droit » de faire fermer les jours ouverts sur cette ruelle, s'il est établi qu'elle n'a » jamais fait partie de la voie publique *et si d'ailleurs ceux qui les ont ouverts » ne sont fondés en titre et n'ont pas acquis par la prescription le droit de » les conserver...* » Donc cette ruelle, quoique formant dépendance de l'église, n'était point inaliénable et imprescriptible, parce qu'elle ne pouvait être partie intégrante de l'édifice.

[2] Arrêts de la cour d'Agen du 23 janvier 1860, *fabrique de Barbaste* c. *Crabit-Anzec* (S. 60, 2, 318), et du 2 juillet 1862, *fabrique de Mirande* c. *Cassaignart* (S. 62, 2, 510). Toutefois ces deux arrêts contiennent chacun une excellente décision : le premier, en constatant que l'imprescriptibilité des églises est indépendante du caractère, artistique ou non, de l'édifice; le second, en déclarant, d'une manière non moins judicieuse, que des constructions élevées même depuis plus de trente ans le long des contreforts doivent être démolies sur la demande de la fabrique.

où commence le domaine privé; ces deux arrêts ont en effet exagéré le privilége exceptionnel de l'indisponibilité, au point de déclarer imprescriptibles, non-seulement l'espace compris entre les contreforts, mais encore ce qu'on appelle le *tour d'échelle*, c'est-à-dire un passage autour de l'église à l'effet de faire des réparations aux murs et contreforts [1].

1403. Du principe que les églises sont imprescriptibles, il suit que tant qu'elles conservent leur destination, elles ne peuvent être, de la part des tiers [2], l'objet d'actions possessoires fondées sur la possession annale, soit de leur ensemble, soit d'une de leurs parties intégrantes. Ainsi celui qui serait troublé dans la possession d'une chapelle ou d'un banc dans une église ne serait pas fondé à exercer la complainte. C'est même sous cet aspect que la question de l'indisponibilité des églises s'est présentée tout d'abord devant les tribunaux [3].

Vainement aussi l'on soutiendrait, comme cela fut fait devant

[1] D'après un avis du conseil d'État du 25 janvier 1807, lorsqu'un ancien cimetière placé autour de l'église est supprimé, la fabrique a le droit de réclamer un chemin de ronde autour de cet édifice; mais il n'est point dit qu'il sera imprescriptible comme les parties intégrantes de l'église.

[2] Mais l'action possessoire, interdite aux tiers, pourrait être exercée contre eux par la commune ou la fabrique. La partie qui représente le domaine public ou qui a reçu de la loi le droit de procéder dans l'intérêt de sa conservation, peut en effet recourir à l'exercice de la complainte pour réprimer un trouble, car elle seule peut se prévaloir de l'imprescriptibilité. — Sur ce principe général et ses conditions d'application, *voir* Cassation, 18 août 1842 (S. 42, 1, 965); 31 décembre 1855 (S. 56, 1, 209).

[3] « La cour, attendu qu'en décidant que les églises et les chapelles consacrées au culte divin ne peuvent, tant qu'elles conservent leur destination, devenir l'objet d'une action possessoire, le tribunal civil de Nérac n'a fait que se conformer à un principe universellement reconnu; attendu qu'il a jugé, en fait, que la chapelle dont il s'agit est une partie intégrante de l'église paroissiale de Moncaut; que le culte divin y était publiquement célébré à des époques périodiques de l'année; que la fabrique de la paroisse en était en possession à l'époque où ont été faits les ouvrages qui ont donné lieu à l'action intentée par le demandeur; et que, d'après cela, il a dû déclarer cette action irrecevable et mal fondée; rejette... » Du 1er décembre 1823, cour de cassation, ch. civ., *de Laurière* c. *la fabrique de Moncaut* (S. t. 7, 1, 345). — « Attendu que, pour être réintégré, il faut que la chose possédée soit susceptible d'être acquise par prescription...; que, dans l'espèce, le tribunal, en reconnaissant qu'il s'agissait d'un édifice public consacré au culte, et faisant partie intégrante de l'église d'Annet (il s'agissait d'une place dans une chapelle), par conséquent hors du commerce, en a justement tiré la conséquence que la dame de Courçy n'avait eu ni pu avoir une possession *animo domini*, ni

la cour de cassation en 1838, que l'intérieur de l'édifice, à l'exclusion de la partie extérieure de ses murs, est seul insusceptible de propriété privée, pour soumettre les murs de l'église à l'application du principe de l'acquisition forcée de la mitoyenneté. Le droit accordé par l'article 661 du Code civil, à tout propriétaire joignant un mur, d'en acquérir la mitoyenneté, ne saurait être utilement invoqué à l'occasion des murs d'un édifice public hors du commerce [nº 976], tel qu'une église [1].

Les églises ne sont pas non plus susceptibles d'être grevées de servitude, par titre ou prescription. Toute constitution de servitude aboutit en effet à un démembrement de propriété au profit d'un particulier. Elle constitue une aliénation partielle interdite, aussi bien que l'aliénation totale, pour les dépendances du domaine public. Il en est ainsi de toute servitude : telle est la servitude d'égout, et celle *oneris ferendi*, qui est pour les églises la plus menaçante des servitudes. Il y a lieu d'ordonner la démolition de toutes constructions appuyées [2], même depuis plus de trente ans, soit le long des murs de l'église, soit le long des contreforts, soit sur la façade, soit dans les parties de l'édifice, monumental ou non, qui ne font pas façade.

jouissance exclusive; qu'ainsi la fin de non-recevoir proposée par le tribunal n'est opposée à aucune loi... ; rejette. » — Du 15 avril 1825, cour de cassation, ch. req., *de Courcy* c. *le curé d'Annet* (S. collection nouvelle, t. 8, 1, 106; D. 25, 1, 275).

[1] « La cour; sur la première branche du premier moyen : attendu que la mitoyenneté donne sur le mur qui en est l'objet un droit de copropriété; que, dès lors, l'acquisition de cette mitoyenneté ne peut avoir lieu lorsque la propriété ou l'édifice dont on veut rendre le mur mitoyen est hors du commerce; qu'avant le Code civil, il était universellement admis en France que les églises ou édifices publics consacrés au culte n'étaient pas susceptibles d'une propriété privée, et que ce principe d'ordre et de droit public n'a pas été détruit ou modifié par le Code civil; rejette. » — Du 5 décembre 1838, cour de cassation, ch. civ., *Rougier* c. *Saunière*.

Un arrêt de la cour de Toulouse du 13 mai 1831, *Delhom* c. *fabrique de Carbonne* (S. 31, 2, 276; D. 31, 2, 153), décide également que l'article 661 du Code civil n'est pas applicable à une église paroissiale; mais cet arrêt ne saurait être considéré comme un arrêt de principe, car il maintient le long de l'église, ce qui n'est rien moins que conforme à l'indisponibilité de l'édifice, des constructions faites en vertu d'un traité passé entre le propriétaire voisin, auteur des constructions, et le maire, et l'arrêt justifie cette solution par cette considération antijuridique que ces constructions ne paraissent pas préjudiciables à l'édifice.

[2] Cour de cassation, 15 novembre 1853; Agen, 2 juillet 1862 (cité ci-dessus page 548, note 2).

Telles sont, d'après le droit commun de la domanialité publique, les règles protectrices résultant pour les églises de leur classement dans le domaine public, national [n° 956] et communal.

1103 *bis*. Ce classement des églises dans le domaine public produit aussi ses effets relativement aux objets d'art consacrés à l'exercice du culte. Les fabriques ne peuvent prétendre en principe à un droit de propriété sur ces objets. Elles ne peuvent que remplacer les meubles et effets mobiliers, sans valeur historique, archéologique ou artistique, qui servent au culte, qu'elles sont chargées d'entretenir, et qui ne peuvent plus servir à leur destination. Mais il n'en est jamais ainsi des œuvres d'art ayant un caractère et comme une individualité propre, et surtout ceux de ces objets laissés par l'État dans les églises. Toutefois cette dernière circonstance elle-même n'est pas nécessaire. Tout ce qui a été placé dans l'église à perpétuelle demeure, à quelque époque que ce soit, participe de son caractère légal, fait partie du domaine public communal, inaliénable et imprescriptible. De sorte que non-seulement on ne saurait trop louer les instructions données aux curés par des évêques, dans quelques diocèses, d'avoir à s'abstenir de toute aliénation de cette nature, et celles données par les ministres de l'intérieur à l'effet d'exiger l'intervention des conseils municipaux, mais en outre il faut dire qu'en vertu du principe ci-dessus posé, toute vente d'objet d'art d'une église, faite par le curé ou la fabrique, doit être annulée par les tribunaux sur la demande de la commune, armée du droit de revendiquer l'objet vendu (*sic* trib. de la Seine, 29 juin 1877; cour de Paris, 12 juillet 1879, *tapisseries de l'église de Saint-Gervais-Saint-Protais*). Il est utile de remarquer que, dans cette dernière affaire, les anciennes tapisseries vendues à tort par la fabrique étaient, depuis de longues années, reléguées dans les greniers. Cette nullité des ventes mobilières s'attache à plus forte raison à celles des objets ayant fait corps avec l'église, tels qu'une statue même mutilée du XVIe siècle reposant sur un socle fixé à l'un des piliers de l'église par maçonnerie, et une pierre tombale portant un bas-relief employée au dallage de l'église puis remplacée par le curé (trib. d'Épernay, 1er juin 1877); nous étendrions la décision de cette dernière espèce même aux dalles qui ne porteraient que des inscriptions funéraires ou autres. Il faut remarquer que l'action en revendication de la commune peut s'exercer même contre les tiers détenteurs de bonne foi, sans qu'ils puissent, en raison de l'indisponibilité même de la

chose vendue, invoquer l'article 2279 du Code civil; c'est par argument *a fortiori* qu'il y a lieu d'appliquer aux œuvres d'art et aux objets historiques placés dans les églises, inaliénables et imprescriptibles, la jurisprudence consacrée au profit des ouvrages et manuscrits de la bibliothèque nationale (Paris, 3 janvier 1846, *Naudet* c. *Charron*; Paris, 18 août 1851, *Naudet* c. *Feuillet de Conches*) ; le tout sans préjudice des actions en responsabilité personnelle contre les auteurs des aliénations ou destructions.

1404. Ce classement dans le domaine public communal a été contesté en ce qui concerne les églises remises par l'État en 1801 pour être rendues à leur destination première, à raison d'un édifice par cure et par succursale, aux termes des articles 75 et 77 de la loi du 18 germinal de l'an X [n° 711]; une opinion contraire prétend les attribuer aux fabriques.

Cette prétention doit être écartée par les motifs suivants :

1° Les fabriques, dont le droit de propriété sur les églises antérieurement à 1789 est loin d'être établi, n'étaient pas réorganisées lorsque le Concordat et les articles organiques ont affecté ces édifices au service du culte; ces textes n'ont donc pu leur en transporter la propriété [1]. Ce n'est que par l'arrêté du 7 thermidor an XI que les fabriques ont été dotées, et ce qui prouve que ni le Concordat, ni les articles organiques, ni l'arrêté de l'an XI, ne leur conféraient aucun des anciens édifices religieux, c'est qu'il a fallu un décret du 30 mai 1806 pour leur attribuer les églises et presbytères *supprimés*, ce qui exclut les églises et presbytères *conservés* [2].

2° On ne comprend pas pourquoi le législateur n'aurait pas donné aux communes les mêmes droits sur les églises qu'elles fournissent elles-mêmes et sur les églises remises par l'État en 1801; toutes ces églises, ayant la même affectation actuelle, doivent avoir le même caractère domanial.

3° La question a été formellement résolue par deux avis du conseil d'État : l'un, du 3 nivôse an XIII, portant « que les presbytères et les églises ne peuvent cesser d'appartenir aux communes »; l'autre, du 2 pluviôse an XIII, approuvé par l'empereur le 6 du même mois, décide que « les communes sont devenues propriétaires des églises et des presbytères [n° 1417],

[1] Avis des comités réunis de législation et de l'intérieur du conseil d'État du 10 octobre 1836.

[2] Avis du conseil d'État du 3 juillet 1829, du 3 nov. 1836, du 12 février 1841.

» qui leur ont été abandonnés en exécution de la loi du 18 germinal de l'an X [1] ». L'approbation impériale a donné force de lois à ces avis du conseil d'État, en vertu des règles suivies alors en matière d'interprétation des lois [nº 76].

Aussi la jurisprudence constante du conseil d'État, car l'autorité administrative est seule compétente pour apprécier les actes administratifs d'envoi en possession [2] (C. d'Ét. 23 mars 1867; c. c. ch. req. 6 juillet 1869, *commune de Mayen-Moutier* c. *l'État*), s'est-elle prononcée, à toutes les époques, en faveur des communes [3]; la cour de cassation, dans le dernier état de sa jurisprudence, en a fait autant [4]; les cours d'appel [5] ne jugent pas autrement, et la plupart des auteurs se sont ralliés à cette doctrine.

Mais, tout en invoquant cette jurisprudence imposante, nous formulons une réserve. Ces décisions portent que les églises sont la *propriété* des communes. Cela ne doit pas s'entendre d'un véritable droit de propriété, mais seulement du classement des églises paroissiales dans le domaine public communal [nº 910].

1405. Une seconde controverse est relative au droit d'intenter et de soutenir les actions concernant l'église. Il semble difficile de refuser ce droit d'action, d'une part, à la commune (à l'État pour les édifices diocésains), puisqu'il s'agit d'une dépendance de son domaine public et que la loi lui impose à cet égard des charges importantes, et, d'autre part, à la fabrique, que l'article 76 de la

[1] Une loi du 11 prairial de l'an III avait déjà donné aux communes *le libre usage*, avec faculté de s'en servir pour l'usage du culte, des édifices non aliénés, destinés originairement aux exercices du culte.

[2] Il faut, d'après un avis du conseil d'État du 25 janvier 1807, que l'arrêté d'envoi en possession nécessaire pour faire sortir l'édifice des mains de l'État ait été préalablement rendu par le préfet, sur l'avis du directeur des domaines, et sous l'approbation du ministre des finances, pour que l'action soit recevable. — Arrêts du conseil d'État du 23 novembre 1849, *fabrique de l'église de Rouans* c. *commune de Rouans*; du 9 mars 1850, *fabrique de Chalus*; du 6 mai 1853, *fabrique de Tours*; du 6 mars 1854, *commune de Tocqueville-Bénarville* c. *la fabrique*.

[3] Avis du conseil d'État et ordonnance royale du 31 janvier 1838; arrêts du conseil d'État du 15 juin 1832, *Morand*; 7 mars 1838, *Levacher*; 6 avril 1854, *commune de Tocqueville-Bénarville* c. *la fabrique*; 22 décembre 1859, *fabrique de Céton*.

[4] Chambre des requêtes 10 décembre 1849, *Mény* c. *préfet de la Seine*; ch. civ. 15 novembre 1853, *fabrique de Saint-Jean de Tarbes* c. *Gonnez*.

[5] Arrêts des cours d'appel de Paris, 29 décembre 1835; Poitiers, 20 février 1835; Grenoble, 2 janvier 1836; Limoges, 3 mai 1836; Caen, 8 octobre 1837; Bordeaux, 6 février 1838; Paris, 18 février 1851.

loi du 18 germinal de l'an X [n° 711] et l'article 1 [n° 1514] du décret du 30 décembre 1809 chargent *de veiller à l'entretien et à la conservation des temples*. Communes et fabriques, également intéressées à des titres divers à la conservation des églises, possèdent donc également le droit de défense et d'action.

Des dissidences se sont produites. Un arrêt isolé de cour d'appel[1] a dénié aux communes, pour l'attribuer exclusivement aux fabriques, le droit d'intenter et de soutenir les actions relatives à l'église. Mais cette doctrine a été condamnée comme la violation directe des principes qui régissent la domanialité de ces édifices. On remarque en outre qu'il serait déraisonnable que la commune, obligée par le décret du 30 décembre 1809 de fournir à la paroisse une église, fût destituée du droit d'exercer les actions relatives à cet édifice public communal. La commune a donc incontestablement le droit d'action. Tous les autres monuments de la jurisprudence le lui reconnaissent.

Mais, en sens contraire, ce droit a été refusé aux fabriques au profit des communes par plusieurs arrêts de cours d'appel[2] et du conseil d'État[3], en ce qui concerne les actions réelles relatives à la *propriété* de l'église. Les divergences sur ce point sont encore venues de ce qu'au lieu de ne voir dans les églises que les caractères de la domanialité publique, on a voulu les traiter comme des immeubles appartenant en *nue propriété* à la commune, en *usufruit* à la fabrique. Par suite, en appliquant aux fabriques les dispositions écrites dans le Code civil (art. 614) pour l'usufruitier, on est arrivé à leur refuser le droit de repousser elles-mêmes les usurpations. Telle n'est pas la situation juridique des églises. Elles

[1] Nancy, 31 mai 1827, *ville de Mirecourt* c. *Thirion* (S. collect. nouv., t. VIII, 2, 375; D. 28, 2, 179). Il faut remarquer l'observation suivante, faite à l'occasion de cet arrêt, dans Sirey, 35, 2, 206, *en note*: « Le pourvoi contre cet arrêt fut » admis par la chambre des requêtes le 31 juillet 1828; les parties ayant tran» sigé, l'affaire n'a pu être portée devant la chambre civile ». Le tome VIII de la collection nouvelle du même recueil, 2, 375, *en note*, constate le même fait. Il faut remarquer aussi que c'est à tort que l'on cite comme conforme à cet arrêt de Nancy un jugement du tribunal de Chartres du 13 juin 1834, *fabrique d'Épernon* (S. 36, 2, 99, *note*), qui est exclusivement relatif à la propriété des presbytères.

[2] Grenoble, 2 janvier 1836, *Belle-Laurent* c. *commune de Presles* (S. 36, 2, 475; D. 37, 2, 97). — Limoges, 3 mai 1836, *la fabrique de Saint-Feyre* c. *de Maulmont* (S. 36, 2, 474; D. 37, 2, 97).

[3] Conseil d'État, 15 juin 1832, *Morand* c. *fabrique d'Annebecq*; 7 mars 1838, *Levacher* c. *fabrique de Thiergeville*.

échappent, par leur nature légale, aussi bien aux règles de la propriété privée que de l'usufruit. Dépendances du domaine public communal, elles ne peuvent qu'être l'objet d'une mission de conservation et de surintendance dans l'intérêt public.

L'État et les communes possédaient cette mission relativement aux églises classées dans leurs domaines respectifs, comme en ce qui concerne les autres dépendances du domaine public national et communal. Le décret du 30 décembre 1809, qui a constitué les fabriques d'une manière définitive [1], a, de plus, départi cette mission aux fabriques des églises dans l'intérêt du culte. C'est ce qu'a fait ce décret lorsqu'il les a chargées non-seulement d'*administrer* les édifices religieux, non-seulement d'*assurer les moyens de pourvoir aux dépenses du culte*, mais en outre et en première ligne, lorsqu'en reproduisant les termes mêmes de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, il les a chargées *de veiller à l'entretien et à la conservation des temples* [*voir*, n° 1514, l'article 1 du décret de 1809].

Pour remplir cette mission d'une manière sérieuse et effective, il faut que la fabrique soit armée d'un droit plus étendu que celui de l'usufruitier de la loi civile; il faut qu'elle ait le pouvoir d'empêcher, par elle-même et par toutes les voies légales, les usurpations dont le temple peut être menacé. Le décret de 1809 n'a pu vouloir la fin sans vouloir les moyens; son texte serait une lettre morte, si, chargeant les fabriques, dans l'intérêt religieux des paroisses, *de veiller*, non-seulement à l'entretien, mais aussi *à la conservation* des églises, il les eût frappées d'impuissance en ne leur donnant pas, par la même disposition, le droit d'agir à cet effet devant les tribunaux. Communes [2] et fabriques, également intéressées à des titres divers à la conservation des édifices con-

[1] L'article 76 de la loi du 18 germinal an X dispose: « Il sera établi des fa- » briques *pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples*, à l'admi- » nistration des aumônes ». Jusqu'au décret du 30 décembre 1809 *concernant les fabriques*, qui a force de loi, il y eut dans chaque paroisse deux fabriques : l'une, dite fabrique *intérieure*, constituée, en vertu d'une décision du premier Consul du 9 floréal an XI, par les règlements des évêques soumis à l'approbation du gouvernement; l'autre, dite fabrique *extérieure*, composée, aux termes de l'arrêté du 7 thermidor de l'an XI, de membres nommés par le préfet. A la première appartenait surtout l'administration religieuse; la seconde avait principalement l'administration temporelle de l'église. Le décret du 30 décembre 1809 a confondu ces deux fabriques en une seule, dont il a déterminé la composition, les droits, les ressources et les obligations.

[2] L'État pour les édifices diocésains.

sacrés au culte, possèdent donc également le droit de défense[1] et d'action.

Cette doctrine triomphe parmi les auteurs, dans la jurisprudence des cours d'appel[2] et dans celle de la cour de cassation, qui reconnaissent également au maire et à la fabrique le droit d'intenter l'action en délaissement de bancs et chapelles occupés sans titre[3], et celui d'intenter une action contre un particulier à l'effet de faire cesser les usurpations et servitudes exercées sur ces édifices, et notamment dans le but de faire détruire et enlever des bâtiments qu'il avait adossés aux murs de l'église[4]. Cette doctrine nous parait

[1] C'est-à-dire que le demandeur devrait diriger à la fois son action contre la commune et contre la fabrique.

[2] Paris, 29 décembre 1835, *Geland* c. *commune de Montreuil-sous-Bois* (S. 36, 2, 99; D. 36, 2, 50); Caen, 8 octobre 1837, *fabrique de Saint-Malo* (S. 39, 2, 199; D. 39, 2, 135); Bordeaux, 6 février 1838, *fabrique de Saint-Laurent* c. *Garnier* (S. 38, 2, 337; D. 38, 2, 79; J. P. 38, 2, 222).

Paris, 18 février 1851, *Strapart* (S. 51, 2, 81; J. P. 51, 1, 450); Paris, 24 décembre 1857, *de Vedel* (S. 58, 2, 125; J. P. 58, 290). Ces deux arrêts de la cour de Paris statuent sur les deux faces de la question; le premier reconnaît que depuis le Concordat de 1801 les églises paroissiales sont la propriété des communes, et qu'en conséquence une commune a qualité pour intenter une action tendant à faire cesser l'usurpation d'une portion ou dépendance de son église; le second décide que, quel que puisse être le droit de propriété des communes sur les églises, les fabriques, étant chargées de veiller à leur conservation, ont par cela même qualité pour intenter toutes actions, même réelles, concernant ces édifices. Ces arrêts et ceux qui précèdent sont en parfaite conformité avec la doctrine de la cour de cassation, consacrée par les arrêts cités dans les notes qui suivent.

[3] Cour de cassation, ch. civ., arrêt de rejet du 7 juillet 1840; *de Maulmont* c. *la fabrique de Saint-Feyre* (S. 40, 1, 597; D. 40, 1, 247; J. P. 40, 2, 193). — Voici la partie la plus saillante de cet arrêt, dont les développements sont très-étendus : « Attendu qu'il résulte des dispositions des lois précitées que la pro- » priété absolue des églises n'est exclusivement attribuée ni aux communes, » ni aux fabriques; attendu que les édifices destinés au culte sont plus spé- » cialement confiés à la surveillance des fabriques, qui ont la faculté et le devoir » de les conserver et de les défendre contre tout envahissement; que les fa- » briques; chargées de percevoir les produits dont ces édifices sont suscep- » tibles, notamment ceux des bancs et des chapelles, et de les employer aux » dépenses du culte, ont qualité pour exiger toutes les justifications de titres » qui pourraient donner des droits à la jouissance gratuite desdits bancs ou » chapelles, et pour contester les prétentions à cette jouissance; attendu que, » si le maire de la commune peut intenter l'action en délaissement des bancs et » chapelles occupés sans titre, l'action appartient également à la fabrique, qui » a un intérêt direct à faire cesser cette indue jouissance.... »

[4] « La cour; vu les articles 75 et 76 de la loi du 18 germinal an X; attendu » qu'il est établi aux qualités de l'arrêt attaqué que, par l'exploit introductif

avoir le triple mérite, d'être en parfaite harmonie avec le texte et l'esprit de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et du décret du 30 décembre 1809, de se concilier d'une manière facile et rationnelle avec les principes de la domanialité publique des églises, et de donner une satisfaction légitime à tous les intérêts engagés dans de pareils débats.

1406. Une troisième controverse, plus grave encore que les précédentes, est relative aux charges qu'entraîne la conservation des églises; une opinion contraire soutient que les grosses réparations incombent à la commune, alors même que la fabrique aurait des ressources suffisantes pour y pourvoir. Suivant nous, il est équitable, et, malgré certaines obscurités, il résulte des textes ci-dessous rapportés, que, toutes les fois que les revenus assurés à la fabrique par le décret du 30 décembre 1809 [nº 1526] afin de lui permettre de pourvoir aux divers besoins du culte dans la paroisse ne sont pas épuisés, la fabrique est tenue, jusqu'à due concurrence, de toutes les réparations, locatives ou grosses, et que, s'il y a au contraire insuffisance des revenus de la fabrique, la commune, obligée de fournir l'église à la paroisse, est également tenue de subir la

» d'instance, la fabrique demanderesse avait assigné le défendeur originaire, » représenté par les défendeurs en cassation, pour se voir condamner à dé- » truire et enlever tous les bâtiments, quels qu'ils puissent être, qu'ils avaient » adossés ou appuyés sur les murs de l'église de Saint-Jean de Tarbes, comme » aussi à laisser entre leur terrain et ladite église un espace et distance de » 19 décimètres; que c'est dans ce sens qu'elle avait conclu en première instance » et en appel; attendu qu'une telle demande avait pour objet la cessation » d'une usurpation ou servitude que la fabrique prétendait exister et être nui- » sible à l'église; attendu, en droit, que si, aux termes de l'avis du conseil » d'État du 2 pluviôse an XIII, les églises sont considérées comme propriétés » communales, il résulte de la loi précitée, comme du décret postérieur du » 30 décembre 1809, qu'elles ont été remises à la disposition des évêques, et que » les fabriques ont été chargées de veiller à leur entretien et à leur conserva- » tion; attendu qu'il suit de là qu'à ce dernier titre, la fabrique demanderesse, » dûment autorisée, avait qualité pour intenter l'action ci-dessus, telle qu'elle » était formulée; attendu néanmoins que l'arrêt attaqué (arrêt de la cour de » Pau du 12 août 1851), sans se fonder sur aucun des moyens opposés à la » demande, a purement et simplement rejeté pour défaut de qualité et déclaré » nulle et non avenue, par ce motif unique, l'instance introduite par la fa- » brique, ainsi que l'intervention en appel de la ville de Tarbes aux mêmes » fins; en quoi ledit arrêt a expressément violé les dispositions ci-dessus » visées; casse. » Du 15 novembre 1863, cour de cassation, chambre civile, *fabrique de l'église de Saint-Jean de Tarbes* c. *Gonnez* (S. 54, 1, 111; J. P. 55, 2, 151).

charge de toutes les réparations (avis du C. d'Ét. des 30 janvier 1833, 27 septembre 1833, 14 juillet 1835), et même de la reconstruction (C. d'Ét. 7 janvier 1856 ; décision ministérielle, *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1862, n° 24). La même règle est appliquée en ce qui concerne soit les réparations des presbytères (C. d'Ét. 24 août 1849), soit la question de savoir si, lorsqu'il n'existe pas de presbytère, la commune n'est tenue de subir l'indemnité de logement en tenant lieu qu'au cas d'insuffisance des revenus de la fabrique[1] (C. d'Ét. 21 août 1848; 14 mai 1858; avis du 21 août 1839).

Dans tous les cas, il n'appartient qu'à l'autorité administrative de reconnaître l'existence et de déterminer la nature et la portée des obligations résultant de la loi à la charge des communes vis-à-vis des fabriques ou à leur défaut, et de prononcer sur l'application de l'article 92 du décret du 30 décembre 1809, et, s'il y a lieu, des articles 30 et 39 de la loi du 18 juillet 1837. Aussi le tribunal des conflits a-t-il jugé (15 mars 1873, *Reby et Chaudat*) que « lorsqu'un tribunal est saisi d'une demande en paiement du prix de fournitures formée en même temps contre la fabrique et contre la commune, pour le cas où les ressources de la fabrique seraient insuffisantes, il doit se déclarer incompétent pour statuer sur les conclusions dirigées contre la commune, et ne pas se borner seu-

[1] On objecte, dans l'opinion opposée, que l'administration elle-même aurait changé de système. Il est vrai que sous la Restauration, et notamment dans une lettre du ministre des cultes du 19 juillet 1823, l'administration s'est quelquefois prononcée en faveur des fabriques. Mais la règle contraire résulte tant de documents antérieurs (Circulaire du ministre des cultes aux évêques sur la comptabilité des fabriques, du 22 avril 1811 ; circulaire du directeur de la comptabilité des communes aux préfets, du 14 avril 1812; circulaire du ministre de l'intérieur du 18 mai 1818), que de documents postérieurs (Lettre du 10 juillet 1833 adressée par le ministre de l'intérieur, chargé de l'administration des cultes, à un évêque). Le conseil d'État, dans un avis donné en assemblée générale le 21 août 1839, n'a fait que maintenir ces précédents, en décidant que le décret du 30 décembre 1809 n'a mis la dépense de logement des curés et desservants à la charge des communes qu'à défaut de revenus suffisants des fabriques ; il décide en outre que la loi d'administration communale du 18 juillet 1837 (art. 30 §§ 14 et 16) n'a pas entendu y déroger; il constate enfin que l'autorité administrative est seule compétente, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, pour décider quelles sont les charges imposées, à cet égard, aux communes et aux fabriques. Le conseil d'État a statué dans le même sens au contentieux, le 21 août 1848, *fabrique de Saint-Epre de Nancy*, et le 14 mai 1858, *fabrique de l'église d'Argentan*. Un arrêt du conseil du 29 juin 1850, *Hugony*, a rejeté le recours d'un desservant en cette matière pour défaut de qualité.

lement à subordonner l'effet de la condamnation qu'il pourrait prononcer contre elle à la décision par laquelle l'autorité administrative reconnaîtrait l'insuffisance des ressources de la fabrique ».

Il faut aussi remarquer que lorsqu'un conseil municipal a refusé de voter une subvention réclamée pour ces divers objets par une fabrique, le préfet ne peut inscrire d'office, comme obligatoire, cette dépense au budget de la commune, sans avoir adressé au conseil municipal une mise en demeure l'avertissant que la dépense lui est réclamée comme obligatoire et provoquant une nouvelle délibération (C. d'Ét. 10 février 1869, *com. de Tromarey*; 24 janvier 1872, *ville de Dijon*).

En outre des relations juridiques et des difficultés qui, au sujet des églises, se produisent entre les communes et les fabriques et dont la solution résulte des textes ci-dessous, des difficultés peuvent aussi surgir dans les relations des communes entre elles lorsqu'elles sont réunies pour le culte en une même paroisse. C'est ainsi que le conseil d'État (24 juillet 1856; 12 juillet 1866, *com. de Marigny* c. *com. de Meursanges*) a jugé qu'une commune n'est pas fondée à invoquer l'existence, sur son territoire, d'une église qui n'est pas régulièrement consacrée à l'exercice public du culte, pour se soustraire à l'obligation de contribuer aux frais de construction de l'église paroissiale, située sur le territoire d'une autre commune à laquelle la première est réunie pour le culte; mais cette même commune a le droit de ne pas contribuer aux dépenses dont il s'agit, si elle n'a pas participé au vote de ces dépenses, et si elle n'a été ni appelée ni représentée à l'adjudication et à l'exécution des travaux.

Sont obligatoires les dépenses suivantes : ..... 16° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte (Loi du 18 juillet 1837, art. 30 § 16 [n° 1458]). — Les charges de la fabrique sont : ... 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières, et, *en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique*, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et constructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe 3 (Décret du 30 décembre 1809, *sur les fabriques*, art. 37). — La portion des revenus qui restera après cette dépense acquittée servira au traitement des vicaires légitimement établis; *et l'excédant, s'il y en a, sera affecté aux grosses réparations des édifices affectés au service du culte* (art. 46). — Les charges des communes, relativement au culte, sont : 1° de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37; 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire; 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte (art. 92).— Dans le cas où les communes sont obligées de suppléer à l'insuffisance des revenus des fa-

briques, pour ces deux premiers chefs, le budget de la fabrique sera porté au conseil municipal, dûment convoqué à cet effet, pour y être délibéré ce qu'il appartiendra. La délibération du conseil municipal devra être adressée au préfet, qui la communiquera à l'évêque diocésain, pour avoir son avis. Dans le cas où l'évêque et le préfet seraient d'avis différents, il pourra en être référé, soit par l'un, soit par l'autre, à notre ministre des cultes (art. 93). — *S'il s'agit de réparations de bâtiments, de quelque nature qu'elles soient, et que la dépense ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles ou n'en laisse pas de suffisants pour ces réparations*, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra *une délibération tendant à ce qu'il y soit pourvu par la commune*; cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet (art. 94).

1407. Une quatrième controverse, qui a divisé le ministre des finances et ses collègues de l'intérieur et des cultes, a été résolue par un avis du conseil d'État du 16 mars 1868 (sections réunies de l'intérieur, de l'instruction publique, des cultes et des finances). La question posée au conseil d'État par ces trois ministères était celle de savoir : « à qui des communes ou des fabriques parois- » siales appartient le produit des souscriptions recueillies au nom » des fabriques, afin d'assurer la restauration ou la reconstruc- » tion des églises et presbytères ». Le conseil d'État, dans cet avis, se prononce en faveur des fabriques, tout en consacrant de nouveau, loin de s'en écarter, les règles établies aux numéros qui précèdent.

..... Considérant que ces sommes ne sont autres que des offrandes ou des libéralités faites par les fidèles, dans un intérêt religieux, à un établissement public, ayant capacité spéciale pour représenter cet intérêt et *administrer tous les fonds affectés à l'exercice du culte,* suivant les termes formels de l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 [n° 1514]; que l'article 74 du même décret porte textuellement que « le montant des fonds pour le compte de la fabrique, *à » quelque titre que ce soit,* sera inscrit sur un registre qui demeurera entre les » mains du trésorier »; que vainement on invoquerait ce principe que les églises et presbytères sont la propriété des communes, et que, par suite, les fonds destinés à les réparer ou restaurer, et recueillis au moyen de souscriptions publiques, constituent nécessairement des deniers communaux; considérant qu'en pareille matière, l'intention des donateurs ou souscripteurs ne saurait être douteuse, et s'adresse évidemment à l'établissement religieux et non à l'établissement communal, lequel n'est tenu de pourvoir aux frais du culte qu'à défaut de ressources de la part de la fabrique; que d'ailleurs cette intention ne saurait être méconnue sans s'exposer à voir la générosité des fidèles se ralentir et sans nuire à l'intérêt des communes et même de l'État, appelés à pourvoir, le cas échéant, à la restauration et reconstruction des églises et presbytères; — sont d'avis : que le produit des souscriptions ouvertes ou recueillies exclusivement, au nom des fabriques paroissiales, pour la restauration ou reconstruction des églises et presbytères, appartient à ces fabriques et non aux communes (C. d'Ét. avis du 16 mars 1868).

1408. Si, au contraire, la souscription dont il vient d'être parlé a été ouverte ou recueillie au nom des deux établissements, la commune et la fabrique, par le maire et par le curé, le produit de la souscription doit être considéré comme appartenant par moitié à chacun des deux établissements qui l'ont provoquée (Décision du ministre de l'intérieur, *Bulletin officiel* 1868, n° 65, page 496). « Rien n'est changé d'ailleurs, ajoute cette décision, qui vise l'avis du conseil d'État du 16 mars 1868, à la jurisprudence adoptée depuis plusieurs années par les ministres des cultes, des finances et de l'intérieur, d'après laquelle toutes les sommes affectées aux travaux de restauration ou de reconstruction des églises et presbytères doivent être centralisées dans la caisse de la commune ou dans celle de la fabrique, suivant que le premier ou le second de ces établissements supporte la plus grande partie de la dépense. Dès lors, quand une souscription est ouverte ou recueillie conjointement par le maire et par le curé, au nom de la commune et de la fabrique, en vue d'assurer l'exécution des travaux de ce genre, c'est la commune qui doit encaisser intégralement le produit de la souscription, si la part qui lui en revient, réunie aux autres fonds communaux affectés auxdits travaux, représente la majeure partie des ressources destinées à couvrir l'ensemble de la dépense. Dans le cas contraire, tout le produit de la souscription doit être versé dans la caisse de la fabrique ».

Nous avons déjà dit [n°s 325 et 1377] que les contestations qui s'élèvent relativement à l'interprétation ou à l'exécution des souscriptions ou engagements contractés vis-à-vis l'État, le département ou la commune, pour concourir à l'exécution de travaux publics, sont de la compétence de l'autorité administrative; cette règle s'applique, en ce qui concerne les travaux de réparation ou de construction d'église et de presbytère, que la difficulté s'élève entre la commune et la fabrique ou entre l'une d'elles et des souscripteurs (C. d'Ét. 28 juin 1855, *com. de Saint-Just*; 21 juillet 1870, *ville de Carcassonne*; et les arrêts déjà cités [n° 1377 *en note*]).

1409. 7° Les ***temples protestants*** sont soumis par le décret du 5 mai 1806 aux mêmes règles que les églises catholiques paroissiales; les mêmes charges sont imposées aux communes, en cas d'insuffisance des ressources des consistoires, comme il vient d'être dit [n° 1406], en ce qui concerne les relations respectives des communes et des fabriques relativement aux dépenses de construction et d'entretien des églises catholiques. La même règle est

également appliquée au logement des ministres du culte protestant [*voir*, n° 1492, un avis du conseil d'État du 9 décembre 1858].

Vu 1° la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, 2° le décret du 15 germinal an XII par lequel le traitement des pasteurs de l'Église protestante est réglé, et ceux des 11 prairial de la même année et 15 nivôse an XIII concernant le traitement accordé aux desservants et vicaires des succursales; notre conseil d'État entendu; nous avons décrété ce qui suit: — Article 1. Les communes où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique sont autorisées à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin. — Article 2. Le supplément de traitement qu'il y aurait lieu d'accorder à ces ministres, les frais de construction, réparations, entretien des temples, et ceux du culte protestant, seront également à la charge des communes, lorsque la nécessité de venir au secours des églises sera constatée. — Article 3. Nos ministres de l'intérieur et des cultes sont chargés de l'exécution du présent décret (Décret du 5 mai 1806, *relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples*).

§ II. — Domaine privé communal.

1410. Commentaire et critique de l'article 542 du Code civil.
1411. Composition et revenu du domaine privé de la commune; statistique.
1412. Communaux soumis à la jouissance en nature des habitants; bois communaux; affouages.
1413. Terres vaines et vagues attribuées aux communes par les lois du 28 août 1792 et du 10 juin 1793.
1413 *bis*. Article 10 de la loi du 28 août 1792 relative aux terres vaines et vagues de Bretagne; loi du 6 décembre 1850 relative aux partages qui en dérivent, et lois de prorogation de 1870 et de 1880.
1414. Immeubles communaux consacrés à une destination publique.
1415. Règles relatives aux édifices publics communaux.
1416. Théâtres et abattoirs communaux.
1417. Presbytères.
1418. Cimetières communaux.
1419. Concessions de terrains dans les cimetières; compétence judiciaire.
1420. Droit de police des maires sur les lieux de sépulture; séparation des cultes.

1410. Le *domaine privé* de la commune comprend des meubles et surtout des immeubles d'une valeur considérable; il est mal défini par l'article 542 du Code civil. La rédaction de cet article provoque quatre observations principales. D'abord il a été malencontreusement emprunté à la loi du 10 juin 1793, qui niait l'existence de l'être moral [n° 1435], et c'est ainsi qu'il dit, contrairement à toute la législation communale, que « les biens communaux sont ceux » à la propriété desquels les habitants ont un droit acquis »; la commune seule est propriétaire, et non les habitants [n° 1337].

En second lieu, la rédaction de cet article, en reproduisant involontairement l'erreur volontaire du législateur de 1793, a eu le tort de ne pas l'imiter lorsqu'il plaçait, à bon droit, dans ce texte les sections de commune à côté des communes; les biens des sections de commune [nos 1486 à 1492] ou biens sectionnaires sont aussi des biens communaux. En troisième lieu, il faut remarquer que cet article, en harmonie sous ce rapport avec le droit communal actuel, ne reproduit pas la distinction de la loi de 1793 entre les biens dits communaux et les biens dits patrimoniaux. Enfin, ce texte est encore en harmonie avec les lois municipales et le Code forestier, en ce qu'il attache et subordonne avec raison à l'*habitation* sur le territoire de la commune le droit à la jouissance en nature de certains biens communaux. De ces quatre observations il résulte que, pour définir exactement les biens communaux, il faut : 1° rectifier ainsi l'article 542 du Code civil : « Les biens communaux sont ceux dont la propriété est à une ou plusieurs communes ou sections de commune, et au produit desquels leurs habitants ont un droit acquis »; 2° le compléter par l'analyse qui suit.

1411. La partie immobilière du domaine privé de la commune embrasse, sous le nom générique de biens communaux, trois éléments distincts : — 1° des biens que la commune afferme, et dont le prix tombe dans la caisse municipale: ce sont des maisons, des fermes, des biens ruraux, etc., que la loi du 10 juin 1793 appelait *biens patrimoniaux*; — 2° des biens non affermés par la commune et dont la jouissance directe en nature est réservée aux habitants, formant ce qu'on appelle *les communaux*; — 3° des immeubles consacrés à une destination publique; ces deux dernières dépendances du domaine privé communal exigent des explications spéciales, qui feront l'objet des numéros suivants.

Les revenus du patrimoine communal mobilier et immobilier, en outre des immeubles affectés à des services publics, s'élevaient en 1871, en recettes ordinaires, à 38,868,310 fr., et en recettes extraordinaires à 10,633,435 fr. Nous empruntons ces chiffres au rapport présenté, le 24 septembre 1873, au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, par le directeur de l'administration départementale et communale (*Bull. offic. du min. int.* 1873, p. 460) [*voir aussi* n° 1459]. Ce document décompose ces chiffres de la manière suivante: loyers et fermages de biens communaux, 14,127,165 fr.; coupes ordinaires

et extraordinaires de bois, taxes affouagères ou autres produits forestiers, 30,267,420 fr.; rentes sur l'État et sur particuliers, 5,107,160 fr.; total égal, 49,501,745 fr. pour les revenus ordinaires et extraordinaires du patrimoine communal en 1871. — Mais il faut observer, d'une part, que les revenus forestiers, en outre des 30 millions de recettes en argent qui entrent dans les caisses municipales et qui viennent d'être indiqués, comprennent le montant des distributions en nature faites aux habitants, lesquelles représentent une somme au moins égale ; et, d'autre part, que les frais de garde, d'exploitation et d'entretien des propriétés communales ne sont pas déduits de ces chiffres.

1112. Les biens communaux de la seconde catégorie, ceux dont les habitants ont la jouissance en nature, sont principalement des prairies, des landes, des marais, des bois et forêts.

Le mode de jouissance des communaux est réglé et ne peut être changé que par délibérations du conseil municipal (L. 18 juillet 1837, art. 17 § 3 [n° 233]), exécutoires par elles-mêmes, si elles n'ont pas été annulées dans le délai de trente jours par le préfet, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait réglé le mode actuel de jouissance (D. décent. tabl. A 47°). Le conseil peut ou laisser la totalité du communal à la possession promiscue des habitants, ou établir la possession exclusive de lots déterminés ; mais il n'a pas le droit d'ordonner le partage du communal en pleine propriété entre les habitants [*voir* n° 1133].

La jouissance en nature des bois et forêts appartenant aux communes est assujettie à des règles particulières propres à l'application du régime forestier, faite à cette partie du domaine communal.

L'article 17 § 4 de la loi du 18 juillet 1837 [reproduit n° 233] réserve au conseil municipal, dans les attributions qu'il lui confère, de régler les *affouages*. On appelle ainsi le droit au bois de chauffage, constituant pour les habitants d'une commune non un droit d'usage, mais un mode particulier de jouissance de la chose commune. Le partage des affouages doit être fait non *par tête*, suivant le système adopté par la loi du 10 juin 1793, mais *par feu*, suivant les prescriptions du Code forestier, sous réserve des titres ou usages contraires qui auraient échappé à l'exécution de la loi de 1793, abolitive de ces titres et usages. L'article 105 § 1 du Code forestier définit, ainsi qu'il suit, ce mode de partage : « S'il n'y a titre ou » usage contraires, le partage des bois d'affouage se fera par feu,

» c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile » réel et fixe dans la commune ». Nous avons dit, en traitant de la compétence des conseils de préfecture en matière de biens communaux [nos 309, 391 et 392], quelles sont les questions soumises, en cette matière, au jugement de ces conseils et celles dont la décision, d'après la jurisprudence actuelle du conseil d'État, appartient aux tribunaux judiciaires.

La jouissance en nature des bois communaux consiste aussi dans le droit au bois de construction pour les maisons de la commune : c'est à ce droit que se réfère le § 2 du même article 105 du Code forestier, ainsi conçu : « S'il n'y a également titre ou » usage contraires, la valeur des arbres délivrés pour construc- » tions ou réparations sera estimée à dire d'experts et payée à la » commune ».

1413. C'est aux immeubles improductifs de cette catégorie, non affermés par les communes, et laissés à la jouissance directe des habitants, que nous avons vu [nos 884 à 887] les lois de 1860 et 1864 et le projet de loi de 1880, sur la mise en valeur des terres incultes appartenant aux communes et sur le reboisement des montagnes, appliquer des mesures qui sont en même temps pour la propriété communale une restriction et un bienfait, et c'est d'eux encore que nous parlerons plus loin d'une manière spéciale [no 1438].

C'est aussi dans cette seconde catégorie que doivent être placées les terres vaines et vagues, attribuées aux communes par les lois des 28 août 1792 et 10 juin 1793. Avant 1789, les terres vaines et vagues, gastes, landes, biens hermes, garrigues, appartenaient au seigneur, et les habitants des communes en avaient l'usage en commun avec lui; le seigneur pouvait toutefois exercer le droit de triage, c'est-à-dire prélever une portion privative égale au tiers de la terre, si les usagers jouissaient par concession ; dans les autres cas, il avait le cantonnement. Après l'abolition des droits seigneuriaux par les lois de 1790 et 1791, la loi du 28 août 1792, *relative au rétablissement des communes et des citoyens dans les propriétés et droits dont ils ont été dépouillés par l'effet de la puissance féodale*, est venue par son article 9 attribuer aux communes la propriété des terres vaines et vagues dont les ci-devant seigneurs ne prouveraient pas la possession par titre ou par jouissance exclusive pendant quarante ans. Cet article 9 de la loi du 28 août 1792 a créé de la sorte, au profit des communes substituées aux seigneurs, une présomption légale de la propriété des terres vaines

et vagues, c'est-à-dire des terrains incultes et n'ayant jamais été mis en culture, situés sur leur territoire.

Cette attribution de propriété au profit des communes a été reproduite par l'article 1er (section IV) de la loi du 10 juin 1793 *concernant le mode de partage des biens communaux*, et cette loi, par son article 8 (même section), a modifié l'article 9 de la loi de 1792, en ce sens qu'il ne suffit plus aux anciens seigneurs et à leurs ayants cause de prouver une possession de quarante ans et qu'elle exige de leur part un titre légitime d'acquisition non entaché de féodalité. On a prétendu, à tort, que les dispositions de la loi de 1790 avaient cessé d'être en vigueur. Ni la loi du 9 ventôse an XII [nos 391 et 392], ni celle du 21 prairial an IV [nos 1436 et 1437], n'ont abrogé la loi du 10 juin 1793 demeurée en vigueur dans ses dispositions non relatives aux partages en propriété de biens communaux entre habitants et au mode du partage dans tous les autres partages de biens communaux [nos 1430 et 1431].

Il faut remarquer que la prescription quinquennale écrite dans l'article 9 de la loi du 28 août 1792 n'a pas obligé les communes à revendiquer dans le délai de cinq années les terres vaines et vagues dont elles avaient la possession (c. c. 25 avril 1836, *de Villiers*; 14 mai 1830, *Roger d'Eguilles*); qu'elle n'est pas opposable aux communes qui depuis ont perdu cette possession, tant qu'on ne justifie pas contre elles d'acquisition par titre ou prescription du droit commun (c. c. 21 juin 1854, *Boucher*), ni à celles qui, dans les cinq ans de la promulgation de la loi du 28 août 1792, se sont mises en possession des terres vaines et vagues de leur territoire sans former d'action en revendication (c. c. 7 avril 1863, *de Guenel*; 4 mai 1863, *Fogasserias*).

D'autres décisions de jurisprudence nombreuses ont été rendues pour l'application de ces dispositions des lois de 1792 et 1793.

Les terres vaines et vagues ou gastes, landes, biens hermes ou vacans, garrigues, dont les communautés ne pourraient pas justifier avoir été anciennement en possession, sont censés leur appartenir, et leur seront adjugés par les tribunaux, si elles forment leur action dans le délai de cinq ans, à moins que les ci-devant seigneurs ne prouvent par titres, ou par possession exclusive continuée paisiblement et sans trouble pendant quarante ans, qu'ils en ont la propriété (Loi du 28 août 1792, *relative au rétablissement des communes et des citoyens dans les propriétés et droits dont ils ont été dépouillés par l'effet de la puissance féodale*, art. 9). — Tous les biens communaux en général, connus dans toute la République sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, pâtis, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacans, palus, marais, marécages, montagnes, et sous toute autre dénomination quelconque, sont et appartiennent, de leur nature, à la généralité des habitants ou membres des communes

ou des sections de communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés; et comme tels, lesdites communes ou sections de communes sont fondées et autorisées à les revendiquer, sous les restrictions et modifications portées par les articles suivants (Loi du 10 juin 1793, *concernant le mode de partage des biens communaux*, section IV, article 1). — La possession de quarante ans exigée par le décret du 28 août 1792, pour justifier la propriété d'un ci-devant seigneur, sur les terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, marais, biens hermes, vacans, ne pourra, en aucun cas, suppléer le titre légitime, et le titre légitime ne pourra être celui qui émanerait de la puissance féodale, mais seulement un acte authentique qui constate qu'ils ont légitimement acheté lesdits biens conformément à l'article 8 du décret du 28 août 1792 (art. 8), — Les communes qui justifieront avoir anciennement possédé des biens ou droits d'usages quelconques, dont elles auraient été dépouillées en totalité ou en partie par les ci-devant seigneurs, pourront se faire réintégrer dans la propriété et possession desdits biens ou droits d'usage, nonobstant tous édits, déclarations, arrêts du conseil, lettres patentes, jugements, transactions et possessions contraires, à moins que les ci-devant seigneurs ne représentent un acte authentique qui constate qu'ils ont légitiment acheté lesdits biens (L. 28 août 1792, art. 8).

1413 *bis*. Par dérogation aux règles qui précèdent, la loi du 28 août 1792, dans son article 10, a établi un droit spécial pour les cinq départements qui composaient l'ancienne province de Bretagne, en décidant que « les terres actuellement vaines et vagues » non arrentées, afféagées ou acensées jusqu'à ce jour, connues » sous le nom de communes, frost, frostages, franchises, ga- » lois, etc., appartiendront exclusivement, soit aux communes, » soit aux habitants des villages, soit aux ci-devant vassaux alors » en possession du droit de communer, motoyer, couper des » landes, bois ou bruyères, pacager, ou mener leurs bestiaux » dans lesdites terres situées dans l'enclave ou le voisinage des » ci-devant fiefs ». D'après cet article 10, que nous venons de reproduire textuellement, ce ne sont plus les communes seules, mais tous les usagers, communes et habitants, qui dans ces cinq départements ont droit à la propriété de ces terres. En outre, pour presque tous ces terrains, les inféodations avaient été individuelles, et presque toujours c'étaient d'anciens vassaux qui s'étaient trouvés appelés à jouir du bénéfice de cette présomption légale de l'article 10 de la loi du 28 août 1792.

Ce texte s'était borné à poser ce principe sans régler son application. Il résultait de cette copropriété de simples particuliers sur les terres vaines et vagues de la Bretagne, que le partage n'en pouvait être effectué que dans les conditions fixées par le Code civil et le Code de procédure civile [n°s 1431 à 1433]. Les difficultés résul-

tant de l'application du droit commun à ces partages de terres vaines et vagues eurent pour effet de maintenir l'indivision et de laisser improductives, livrées à la dépaissance, de vastes étendues de terres perdues pour l'agriculture, les transactions civiles et les intérêts du Trésor public. Dans les cinq départements intéressés, l'étendue des terres vaines et vagues soumises à l'article 10 de la loi du 28 août 1792 s'élevait encore en 1852 à plus de 72,000 hectares. Dans le but de faciliter ces partages, une loi du 6 décembre 1850 a institué une procédure spéciale pour le partage de ces terrains communs. L'effet de cette loi était limité à vingt années par son article 30 et dernier; le législateur avait espéré que ce délai serait suffisant, pour que les usagers, particuliers et communes, fissent reconnaître ou diviser leurs droits; mais en 1870 les intéressés n'avaient effectué que 692 partages embrassant 35,903 hectares, un peu moins de la moitié des surfaces existant en 1850. Aussi une première prorogation de dix années a été consentie par une loi du 3 août 1870, dont l'application expirait le 31 décembre 1880, et qui a réduit à 17,900 hectares l'étendue des terres vaines et vagues restant à partager dans ces cinq départements. Une nouvelle prorogation de dix années de la loi du 6 décembre 1850, jusqu'au 31 décembre 1890, a été reconnue nécessaire et demandée par le gouvernement, et prononcée par la loi du 1er janvier 1881.

1414. La troisième catégorie d'immeubles ci-dessus indiquée [nº 1411] comme appartenant aux communes, et dont le caractère distinctif est d'être affectés à une destination publique, embrasse principalement : 1º les hôtels de ville et maisons communes attribués aux communes par la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 (art. 2) et ceux construits depuis par elles [nº 1415]; — 2º les tribunaux de justice de paix et de simple police (même loi, art. 3 et 4); — 3º les bâtiments servant aux établissements d'instruction publique, facultés, lycées, collèges communaux, écoles et bibliothèques communales, cédés aux communes par le décret du 9 avril 1811 [nº 1340] ou construits depuis par elles; — 4º les casernes et autres bâtiments militaires (D. 23 avril 1810 qui en fait donation aux villes à la charge de les entretenir [nº 1415]); — 5º les hôpitaux et hospices, sous la réserve de la situation et de la législation propres à ces établissements publics communaux [nºs 1493 à 1500]; — 6º les halles et marchés; nous avons déjà vu que, dans de nombreuses communes, ils sont même la propriété de simples parti-

culiers (Loi des 15-28 mars 1790, art. 19 [n° 397]); —7° les salles d'asile; — 8° les théâtres [n° 1416]; — 9° les abattoirs [n° 1416]; — 10° les presbytères [nos 1407 et 1417]; — 11° les cimetières (D. 23 prairial an XII sur les sépultures [nos 1418 à 1420]), etc.

1415. Pour ceux de ces immeubles qui sont affectés à un service public, nous renvoyons principalement, pour justifier leur classement dans le domaine privé de la commune, aliénable et prescriptible, à ce qui a été dit ci-dessus [nos 909 à 921, 1024 et 1025]; les édifices publics communaux doivent, en effet, participer de la même nature légale que les édifices publics départementaux et les édifices publics nationaux. Mais nous constatons avec soin qu'aux termes de la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 8), l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, est l'objet d'une des nouvelles délibérations réglementaires des conseils municipaux [nos 234 et 1437], sauf l'application des règles prescrites par les lois particulières.

Nous allons signaler aussi les lois spéciales à quelques catégories d'édifices communaux affectés aux plus importants services publics de la commune.

1° Une loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 porte que les édifices et bâtiments quelconques, ecclésiastiques et domaniaux, sur lesquels les villes ne justifieront pas de leur propriété, seront vendus comme biens nationaux, sauf des exceptions qu'elle prescrit; elle ordonne aussi la vente, au profit des villes, de certains édifices précédemment destinés à des fonctionnaires supprimés; elle dispose, dans son article 2, que *les hôtels de ville continueront à appartenir aux villes où ils sont situés.* Cette loi de l'Assemblée constituante a été préparée et votée presque en même temps que la loi domaniale des 22 novembre-1er décembre 1790, à laquelle nous avons vu que l'article 538 du Code civil a été textuellement emprunté. Il faut remarquer que, par suite de cette coïncidence, cette loi serait, au point de vue de leur classement dans le domaine public ou dans le domaine privé de la commune, et relativement aux édifices dont elle s'occupe, d'une influence décisive, s'il était possible d'y voir pour ces bâtiments une attribution au domaine public; mais ce mot de *domaine public*, familier au législateur de l'époque, qui l'employait au même moment dans l'article 2 de la loi domaniale, loin de se trouver dans cette loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, semble au contraire être exclu

de sa disposition par une formule incompatible avec l'idée de la domanialité publique.

2° Les casernes et autres bâtiments militaires appartiennent, les uns à l'État, les autres, en plus grand nombre, aux communes soit comme les ayant fait construire de leurs deniers, soit surtout comme les ayant reçus de l'État à titre de donation, aux termes du décret du 23 avril 1810. Les casernes, corps de garde et autres bâtiments militaires ont avec les forteresses et les murs des places de guerre un certain rapport. Comme ces dernières, elles contribuent à la défense nationale, en servant de demeure à l'armée, sans laquelle les remparts les plus solides ne seraient même pas des obstacles à l'invasion de l'étranger. L'analogie toutefois est loin d'être complète ; l'article 540, en classant les forteresses dans le domaine public, a gardé le silence en ce qui concerne les casernes et autres bâtiments militaires. L'on est d'autant plus en droit d'invoquer ici la règle *qui dicit de uno negat de altero*, que cet article résume la disposition plus étendue de l'article 13 de la loi des 8-10 juillet 1791 [n°s 923 et 951], qui ne mentionnait pas davantage les casernes et autres bâtiments militaires. Le décret du 23 avril 1810, au texte duquel il est utile de se reporter, vient d'ailleurs confirmer le silence de l'article 540 du Code civil. Chacune des dispositions du décret de 1810, chacun de ses termes, excluent l'idée de la domanialité publique. Au fond, cette concession, affectant les apparences d'une libéralité, et dans laquelle tout était profit pour l'État, constitue cependant une véritable aliénation, impossible pour toute dépendance du domaine public. En la forme, les termes de ce décret sont plus formels encore que ceux de la loi de 1790, relative aux hôtels de ville. Ici les bâtiments militaires *sont donnés en toute propriété*, de sorte que les villes les possèdent propriétairement ; ils sont entrés dans leur domaine privé, en sortant du domaine privé de l'État. Il est dit que les villes *entreront en possession desdits bâtiments* à telle époque ; qu'elles *seront chargées de leur entretien* ; toutes clauses d'une application journalière aux divers éléments de la fortune privée des personnes morales ou des particuliers. Les villes peuvent même *disposer* des bâtiments militaires, sous la condition d'une autorisation réservée par le décret ; elles peuvent aussi, sous certaines conditions déterminées, les *employer à une autre destination*, ce qui, en fait, se produit très-fréquemment.

3° Les expressions de ce décret du 23 avril 1810 et les idées sur lesquelles il repose, se trouvent confirmées par un décret

du 16 septembre 1811, qui règle le mode d'administration des bâtiments militaires. On trouve sans cesse répétés dans les diverses parties de ce décret ces mots : « les bâtiments militaires qui *appartiennent* aux communes ; ceux qui *appartiennent* à l'État ». Ces expressions sont en parfaite harmonie avec celles du décret de concession du 23 avril 1810 ; elles sont exactement en rapport avec le fond même des dispositions et conformes à leur classement dans le domaine privé, comme les dispositions du décret du 9 avril 1811, ci-dessus reproduit [n° 1340] ; nous rappelons ce dernier décret comme étant à la fois relatif aux édifices départementaux et à de nombreux édifices communaux.

Les édifices qui servaient à loger les commissaires départis, les gouverneurs, les commandants et autres fonctionnaires publics, ainsi que les hôtels destinés à l'administration des ci-devant pays d'états, que les villes justifieront avoir construits sur leurs terrains et à leurs frais seuls, ou avoir acquis sans contribution de province, continueront à appartenir aux villes, qui pourront en disposer ; et, dans le cas où ils auraient été construits sur un terrain national, il sera procédé à une ventilation d'après les règles reçues ; à l'égard des autres, ils seront vendus comme biens nationaux, et, en conséquence, la nation se charge des dettes encore existantes qui ont été contractées par les provinces pour la construction desdits édifices (Loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, art. 1).— Les hôtels de ville continueront à appartenir aux villes où ils sont situés ; et lorsqu'ils seront assez considérables pour recevoir le directoire du district ou celui du département, ou tous les deux à la fois, lesdits directoires s'y établiront (art. 2).

Les casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde et autres bâtiments militaires portés dans l'état annexé au présent décret sont donnés en toute propriété aux villes où ils sont situés (Décret du 23 avril 1810, *portant donation aux villes de casernes et autres bâtiments militaires, à la charge de les entretenir*, art. 1). — La remise desdits bâtiments et établissements militaires sera faite en vertu de décrets spéciaux qui seront rendus pour chaque ville sur le rapport de notre ministre de la guerre, et d'ici au 1er juin (art. 2). — Au 1er juillet prochain, les villes entreront en possession desdits bâtiments ; elles seront chargées de leur entretien, et, à cet effet, elles devront porter, dans leur budget, une somme au moins pareille à celle qui est indiquée dans l'état pour les réparations (art. 3). — Les villes ne pourront disposer sans notre autorisation d'aucun des bâtiments militaires. Toutes les fois qu'elles les emploieront à une autre destination que celle qui leur est affectée, elles seront chargées de pourvoir aux besoins des troupes qui se trouveront dans leur enceinte (art. 5).

Les bâtiments ou établissements militaires qui appartiennent aux communes sont et demeurent placés : 1° sous l'administration de notre ministre de l'intérieur, dans tout ce qui tient aux travaux et dépenses, à la conservation des immeubles et du mobilier qui en dépend, à l'exercice des droits et à l'accomplissement des obligations des communes, d'après les décrets de concession ; 2° sous l'administration de notre ministre de la guerre, dans tout ce qui tient au rapport des travaux avec le logement ou le service des troupes, au

service et à la police militaires dans les bâtiments ou établissements, et à l'exécution des clauses stipulées dans les décrets de concession, à la charge ou en faveur du département de la guerre (Décret du 16 septembre 1811, art. 1). — Les bâtiments ou établissements militaires des places de guerre qui appartiennent aux communes seront administrés conformément aux règles établies ci-après titre II. Ceux des villes non fortifiées qui appartiennent soit aux communes, soit à l'État, seront administrés conformément aux règles établies ci-après titre III (art. 2).

1416. Plusieurs des édifices communaux ci-dessus énumérés [nº 1415] ne peuvent même pas être considérés comme affectés à un service public; tels sont, par exemple, les abattoirs communaux (c. ch. civ. 16 avril 1866, *Comp. transatlantique* c. *ville de Paris et Legendre*) et les théâtres (C. d'Ét. 26 août 1846, *Toulon*; 20 juillet 1864 et 12 janvier 1865, *Nantes*; 27 mars 1865, *Chartres*).

1417. Il en est de même des presbytères, catholiques ou protestants [nº 1409], qui, simples maisons d'habitation et propriétés privées, sont soumis au droit commun, notamment à l'application de l'article 661 du Code civil (Déc. min. *Bull. off.* du min. int. 1868, p. 15; S. 69, 2, 186), et peuvent appartenir aux fabriques ou aux consistoires s'ils les ont acquis ou fait construire, aussi bien qu'aux communes dans le même cas (Paris, 27 juin 1868; c. ch. req. 10 mai 1868, *Roy* c. *maire de Neuilly*). Mais c'est aux communes qu'appartiennent tous les presbytères qui, en 1801, ont été rendus à leur destination en vertu de l'article 72 [nº 711] de la loi du 18 germinal an X; cette question se pose et doit être résolue dans les mêmes termes que celle examinée ci-dessus [nº 1404] relativement aux églises rendues au culte en 1802. L'avis ci-dessous du conseil d'État a fait de cette règle une application remarquable [*voir* aussi nº 1406, relativement aux réparations des presbytères et à l'indemnité de logement due à défaut de presbytère].

Dans tous les cas où le presbytère appartient à la commune, le maire a qualité pour requérir la sortie du curé ou desservant qui n'en a plus le titre curial, et exiger la remise des clefs du presbytère dans le but de faire constater par experts l'état des lieux et les réparations à la charge du curé ou desservant sortant (D. 30 décembre 1809, art. 44 et 92; Paris, 27 juin 1868, et c. ch. req. 10 mai 1869, *Roy* c. *maire de Neuilly*; S. 69, 2, 83, et 1, 341).

Aucune partie, même superflue, du presbytère ou de ses dépendances, ne peut en être distraite pour un autre service sans une autorisation expresse du gouvernement (Ordonnance royale des 3 mars - 29 août 1825, art. 1).

Le conseil d'État, consulté par M. le garde des sceaux sur la question de savoir « si la propriété des presbytères et leurs dépendances, restitués en exécution de la loi du 18 germinal an X, appartient aux communes ou aux fabriques, et si, par suite, les distractions d'une partie de ces presbytères opérées pour le service des communes, conformément à l'ordonnance du 3 mars 1825, peuvent être grevées de clauses de retour ou de toute autre indemnité au profit des fabriques », — est d'avis : que la propriété des presbytères des paroisses conservées par l'organisation ecclésiastique appartient aux communes dans la circonscription desquelles ces paroisses sont situées, et que la distraction des parties superflues desdits presbytères doit être ordonnée sans indemnité pour les fabriques (Avis du conseil d'État du 3 novembre 1836).

1418. Nous venons de classer dans le domaine privé de la commune [nº 1414] et nous y maintenons les cimetières communaux. La domanialité publique est toutefois revendiquée au profit des cimetières. « C'est le nom, dit Merlin, qu'on donne aux terrains découverts qui sont consacrés pour enterrer les morts. » La plupart des questions soulevées à l'occasion des édifices publics, et notamment celle relative à l'application de l'article 661 du Code civil, ne peuvent se présenter en ce qui concerne le plus grand nombre des cimetières, par suite de la législation qui les régit. Nous avons vu [nº 865] que l'article 2 du décret du 23 prairial an XII prescrit en effet leur translation à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de l'enceinte des villes ou bourgs, et que le décret du 7 mars 1808 défend d'élever à moins de cent mètres des nouveaux cimetières aucune *habitation*, c'est-à-dire aucune construction destinée à la présence habituelle de l'homme (sans que la permanence de cette présence soit nécessaire[1]), et de restaurer ou augmenter les bâtiments existants, le tout à moins d'une autorisation émanée de l'autorité administrative. C'est donc seulement sous la réserve de ces règles spéciales que l'on peut examiner le point de savoir si les cimetières et, par suite, les murs qui leur servent de clôture font partie du domaine public. Aucune disposition législative ne leur attribue ce caractère, et nous ne croyons pas qu'ils rentrent dans le cercle d'application de l'article 538 *in fine* du Code civil.

Les idées du droit romain sur cette matière sont complétement

[1] C'est ainsi que la cour de cassation a appliqué la qualification légale d'*habitation* à tout atelier où des ouvriers sont habituellement réunis pour leur travail, alors même qu'il ne consisterait qu'en un hangar fermé par une légère couverture en zinc, dressée sur de minces poteaux en bois, sans murailles ni clôtures, et, par conséquent, ouvert à tous les vents (ch. crim. 10 juillet 1863, *Joubert*; S. 63, 1, 550).

étrangères à notre législation. Les lieux de sépulture étaient à Rome *res religiosæ*, et, comme tels, *res nullius* (Institutes, liv. III, tit. I §§ 7 et 9). Aucune loi française n'a consacré ces règles. Il faut d'ailleurs observer que, d'après le droit romain, la place seule occupée par les dépouilles était dite *res religiosa* et *res nullius*, le reste du champ étant soumis au droit commun (Dig., II, 7, 44); tandis au contraire que, dans notre droit, la partie déjà occupée d'un cimetière a nécessairement, aux yeux de la loi, la même nature que la portion qui est encore vacante. [*Voir* aussi n° 1401.]

La disposition générale de l'article 538 du Code civil n'est pas applicable aux cimetières, parce que ce sont des terrains qui, par leur nature, sont parfaitement susceptibles d'appropriation privée. Par leur destination même, ils n'ont rien d'antipathique à l'exercice du droit de propriété, soit que l'on considère le cimetière au point de vue du droit de la commune et de l'usage qu'elle en fait, soit qu'on le considère au point de vue des droits qu'elle est autorisée à concéder aux familles intéressées.

Les communes ont sur les terrains leur servant de cimetières un véritable droit de propriété. Elles en perçoivent les produits, moins les *produits spontanés*, tels que les herbages, attribués aux fabriques par le décret du 30 décembre 1809 (art. 36 4°). Tous arbres plantés dans les parties non concédées du cimetière sont la propriété de la commune, libre d'en disposer comme elle le juge convenable (décision du ministre de l'intérieur du 18 janvier 1839; avis du conseil d'État du 22 janvier 1841).

1419. Le droit de propriété de la commune sur le cimetière est parfaitement distinct du droit de police et de surveillance que l'article 16 du décret du 23 prairial an XII confère à l'administration municipale sur les lieux de sépulture, « soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers » [n° 1420].

C'est à titre de propriétaire que la commune est autorisée par l'article 10 de ce décret à faire « des concessions de terrains aux » personnes qui désireront y posséder une place distincte et sé» parée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents ou » successeurs et y construire des caveaux, monuments et tom» beaux ». Une partie du prix de ces concessions perpétuelles ou temporaires forme une source de revenus pour la commune, et figure parmi les ressources ordinaires de son budget (L. 18 juillet

1837, art. 31 10°; D. 31 mai 1862, art. 184 10° [n° 1458]; O. 6 décembre 1843).

Le pouvoir de police et le droit de consentir des concessions ne doivent pas être confondus; c'est à titre de puissance publique que l'administration municipale exerce le premier; c'est à titre de représentant de la personnalité civile de la commune propriétaire que l'administration municipale exerce le second. Elle procède, dans ce dernier cas, à l'aliénation partielle d'un immeuble communal; c'est cette aliénation d'un genre particulier qui s'appelle la *concession* de terrains de sépulture dans les cimetières.

Deux circulaires du ministre de l'intérieur des 20 juillet 1841 et 30 décembre 1843 ont posé en principe que les concessions de terrains, même celles faites à titre perpétuel, « ne constituent point des actes de vente et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative ». Un droit de cette nature, perpétuel ou temporaire, n'en serait pas moins un droit privé, privativement consenti à un particulier, et incompatible avec le caractère propre aux dépendances du domaine public, exclusif de toute appropriation privée. Mais la doctrine de ces circulaires ministérielles ne nous paraît pas exacte, en ce sens qu'elle restreint arbitrairement les effets juridiques de la concession.

La nature et les conditions du droit que confère la concession d'un terrain pour sépulture dans un cimetière doivent être déterminées non d'après les principes du droit commun, mais uniquement d'après les stipulations de l'acte de concession, lorsque cet acte s'explique à cet égard. Ces stipulations du contrat forment la loi des parties. C'est en ce sens que doit être approuvée la décision d'un arrêt de la cour de Lyon du 19 février 1856, relative à la transmission d'un tombeau de famille (*Dupont de Chavagneux*; Dalloz, 56, 2, 178). Mais, si restreint qu'il puisse être par ces clauses, le droit privé du concessionnaire est contraire à l'essence même de la domanialité publique.

Dans le silence du contrat, nous croyons que la commune propriétaire et venderesse d'une portion de son terrain confère sur lui un droit de propriété *sui generis* au concessionnaire. Celui-ci peut non-seulement y obtenir l'inhumation de qui bon lui semble, il peut y faire construire des tombeaux, des caveaux, des monuments quelconques, qui seront incontestablement sa propriété. Ce droit s'applique non-seulement aux objets considérés isolément,

mais aussi à la place qu'ils occupent. L'administration supérieure l'a reconnu implicitement dans plus d'une circonstance. Une décision du ministre de l'intérieur (*Bulletin*, 1861, n° 52) porte notamment « qu'on ne doit pas déplacer un monument funèbre dans un cimetière, pour la rectification d'un chemin d'accès, sans le consentement du propriétaire ».

Le conseil d'État, délibérant au contentieux, a été appelé en 1863 à examiner cette importante question de la nature du droit résultant de concessions de terrains dans les cimetières, et il l'a implicitement résolue dans le sens du droit de propriété. Un concessionnaire se plaignait d'une anticipation commise par le concessionnaire d'un terrain limitrophe, et voulait exiger de l'administration municipale qu'elle lui fît rendre les quelques centimètres de superficie qu'il disait avoir perdus. Le maire avait refusé d'user, à cet effet, de son pouvoir de police, et le ministre de l'intérieur avait approuvé ce refus.

Le conseil d'État a décidé « que le ministre n'a pas statué sur la garantie que la ville de Bordeaux pouvait devoir au sieur Castangt et à la veuve Dasque; que d'ailleurs il n'aurait pas été compétent pour statuer sur une question de cette nature; qu'enfin sa décision ne fait pas obstacle à ce que les demandeurs portent devant l'autorité compétente, s'ils s'y croient fondés, soit leur action contre les sieurs Magnon et autres, soit leur demande en garantie contre la ville de Bordeaux (19 mars 1863, *Castangt et Dasque* c. *ville de Bordeaux*) ».

Le conseil d'État admet ainsi que le contrat de concession peut donner naissance à une action en garantie de la part du concessionnaire contre la commune, et à une action en revendication de terrain contre l'usurpateur; il déclare que ces litiges ne sont ni de la compétence de l'administration active, ni de celle de l'autorité contentieuse administrative, mais de celle de l'autorité judiciaire. C'est reconnaître par là que ces questions forment des questions de propriété, et que l'acte de concession est un contrat auquel le maire procède, non comme magistrat municipal, mais comme représentant la personnalité civile de la commune et chargé de gérer son domaine [1]. Le ministre de l'intérieur a reconnu implicitement cette vérité dans les observations par lui

[1] La *Gazette des Tribunaux* du 25 février 1864 donne un compte-rendu très-exact et très-complet d'une affaire (*Bonneau et Dabeau* c. *maire de Niort*) dans laquelle nous avons exposé ces principes devant la cour de Poitiers.

présentées devant le conseil d'État [1]; il y est dit que, « ces travaux n'ayant pas affecté les parties du cimetière réservées pour la circulation, on comprend, jusqu'à un certain point, que la ville ne se soit pas considérée comme obligée d'intervenir dans le débat engagé entre les deux familles concessionnaires, et qu'elle ait cru devoir laisser à la partie intéressée *le soin de le faire vider par les juges compétents en matière de questions de propriété* ».

Le commissaire du gouvernement, qui portait la parole dans cette affaire [2], s'est exprimé d'une façon plus explicite encore. Nous détachons le passage suivant de ses observations : « Quant à nous, nous tenons, contrairement, s'il le faut, à l'opinion que M. le ministre de l'intérieur a indiquée dans une circulaire de 1843, que les concessions perpétuelles dans les cimetières créent pour le concessionnaire un véritable droit de propriété, propriété *sui generis* assurément, consacrée à une affectation spéciale et perpétuelle aussi, et dont l'exercice est à chaque instant soumis au contrôle et à la surveillance de l'administration, mais propriété aussi absolue que le comporte la nature des choses. — Si je fais transporter dans une sépulture nouvelle les restes des membres de ma famille, le terrain qu'ils n'occuperont plus est toujours mien, et si j'en dispose, c'est à moi que le prix appartiendra. Sans doute, dans la convention dont ce terrain deviendra l'objet, l'administration avertie devra m'autoriser dans l'exercice de son autorité et de sa surveillance; mais c'est mon terrain que je vendrai et mon argent que je toucherai. N'est-ce point là une propriété? — Mais, dit-on, à l'appui de la thèse contraire, l'administration supérieure peut ordonner la translation du cimetière, et cette translation anéantira votre droit, qui par conséquent n'était pas un droit de propriété ! — Non, messieurs, le droit du concessionnaire d'un terrain dans l'ancien cimetière n'est pas anéanti et ne saurait disparaître. Tout au contraire, il est transporté avec l'ancien cimetière lui-même dans le cimetière nouveau. Cette faculté, cette éventualité de translation, c'est la condition de ma propriété, condition posée par l'ordonnance de 1843 [3], exprimée

[1] Reproduites dans le *Recueil des lois et arrêts* de Sirey, Devilleneuve et Carette, 1863, 2, 118.

[2] Conclusions reproduites dans le *Recueil des arrêts du conseil d'État* de MM. Lebon et Hallays-Dabot, 1863, p. 266.

[3] « En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés seront transportés aux frais de la commune (O. 6 décembre 1843, art. 5) ».

ou sous-entendue dans mon acte de concession, mais elle n'en saurait être la négation ».

Mais nous admettons parfaitement, dans l'hypothèse jugée par la cour de Lyon le 4 février 1875 (*Triomphe* c. *Marduel*, Dalloz, 1877, 2, 161), que les concessionnaires de terrains ne peuvent les transmettre par donation entre vifs, quand l'acte de concession dénie au concessionnaire le droit d'en faire l'objet d'une vente ou d'une transaction, et ne reconnaît le droit de permettre une inhumation qu'à lui seul de son vivant, et, après lui, à ses héritiers ou à celui auquel il aura transmis le tombeau par disposition de dernière volonté. La convention est la loi des parties; mais à défaut de stipulation contraire le droit de disposition dérive de la concession; ce droit est aussi rationnel que juridique. N'est-il pas évident, d'ailleurs, que le droit le plus complet possible de la famille sur les tombeaux est une meilleure protection pour eux et pour le respect des morts, qu'une domanialité publique, antipathique à toute idée de propriété privée, et par conséquent exclusive de la mainmise de la famille sagement voulue ou permise par le décret de l'an XII, c'est-à-dire par la loi spéciale aux lieux de sépulture?

La cour de cassation s'est prononcée, comme le conseil d'État, dans le sens de la compétence de l'autorité judiciaire pour connaître des difficultés d'interprétation et d'exécution des actes de concession de terrains pour sépultures dans les cimetières communaux et de toutes les conventions qui s'y rattachent (c. cass. 24 août 1864; 31 janvier 1870; 26 avril 1875, *commune de Massat* c. *Auziès*).

Ce droit de propriété *sui generis* des particuliers sur les terrains qui leur sont concédés dans les cimetières constitue la négation la plus péremptoire de la domanialité publique, à tort revendiquée pour eux; ils sont susceptibles de propriété privée et en dehors de l'application de l'article 538 du Code. Le terrain concédé sort du domaine privé de la commune pour devenir la propriété privée du concessionnaire, propriété perpétuelle ou temporaire, suivant la nature de la concession. D'ailleurs l'existence de tout droit privé, l'existence d'une appropriation exclusive, à un titre quelconque, sont incompatibles avec la domanialité publique. Il faut, à quelque point de vue que l'on se place, reconnaître que les cimetières doivent, en vertu de leur nature et en vertu de leur affectation par voie de concession permise par l'article 10 du décret du 23 prairial an XII et réglée par l'article 3 de l'ordonnance du 6 décembre 1843, être classés parmi les dépendances du domaine privé de la

commune. Ajoutons que les lois répressives des violations de sépulture (Code pénal, art. 360) suffisent à assurer le respect des tombeaux bien plus efficacement qu'une domanialité publique, incompatible avec le texte et l'esprit de la législation que nous venons d'analyser. Les murs de clôture des cimetières, qui n'en sont que les accessoires obligés, participent nécessairement de leur nature légale, et par conséquent ne doivent pas plus échapper à l'application de l'article 661 du Code civil que les murs des ministères, des préfectures et des hôtels de ville [nos 913 et 976].

Ainsi, des diverses choses dont nous venons de parler, et que l'esprit rapproche volontiers, églises, presbytères, murs des cimetières et cimetières eux-mêmes, les églises sont les seules que nous ayons dû classer dans le domaine public communal.

1420. Nous venons de dire que le droit de police, que l'article 16 du décret du 23 prairial an XII confère au maire sur les lieux de sépulture, était très-distinct du droit de concession de terrains dans les cimetières; ce droit de police, considéré au point de vue de ses limites et des règles qui lui sont propres, donne également lieu à de nombreuses difficultés. Les autorisations nécessaires aux inhumations, exhumations et réinhumations rentrent dans l'exercice de ce droit; un curé ou des tiers concessionnaires d'autres tombes dans un même cimetière n'ont pas qualité pour attaquer devant le conseil d'État les actes qui y sont relatifs (C. d'Ét. 16 avril 1880); ces actes ne sont pas susceptibles au fond d'être déférés au conseil d'État par la voie contentieuse (C. d'Ét. 24 février 1870, *Doizy*); ils donnent lieu à l'application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 [nos 200 et 208], qui permet au préfet, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, d'y procéder d'office, *après l'en avoir requis*. Il en est spécialement ainsi pour l'exécution de l'article 15 du décret du 23 prairial an XII, prescrivant [n° 704 6°] que, « dans les communes où l'on » professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhu- » mation particulier... ». Mais l'invitation adressée par le préfet au maire de prendre un arrêté pour affecter aux sépultures d'un culte un emplacement, indiqué par le préfet lui-même, dans le cimetière de la commune, ne saurait tenir lieu de la réquisition exigée par l'article 15 de la loi de 1837 [n° 200], de sorte que l'arrêté préfectoral intervenu à la suite d'une telle invitation doit être annulé comme entaché d'excès de pouvoir (C. d'Ét. 8 février 1868,

Jousseaume, cimetière de Maillezais, Vendée). D'autre part, si un maire, avant d'user de ses pouvoirs, consulte le préfet sur les difficultés auxquelles peut donner lieu une inhumation, la lettre par laquelle le préfet lui fait connaître son avis ne constitue pas une décision, et l'acte par lequel le maire se l'approprie, et notifie à l'intéressé de s'y conformer, est seul susceptible de recours pour excès de pouvoir (C. d'Ét. 13 mars 1872, *Tamelier, cimetière de Ville-d'Avray*).

Les deux dernières décisions du conseil d'État qui viennent d'être citées sont intervenues à l'occasion de sépultures protestantes et dans des circonstances diverses, qui avaient eu un certain retentissement; elles ont donné aux commissaires du gouvernement et au conseil d'État l'occasion de consacrer les vrais principes de la matière. En fait, dans quelques villes, notamment à Paris, par suite d'une sorte d'entente tacite entre tous les cultes (surtout les cultes chrétiens, car à Paris le culte israélite possède et a sans doute préféré avoir un cimetière distinct), les cimetières sont communs à tous les cultes; l'Église catholique se borne à bénir chaque fosse à chaque inhumation. Mais, à défaut de cet usage, la règle, telle qu'elle a été adoptée dans l'article 15 du décret de prairial an XII par l'assemblée générale du conseil d'État, après une proposition contraire de la section de l'intérieur, est celle de la séparation des lieux de sépulture entre les différents cultes. Cette règle a permis à l'Église catholique dès 1804, ou depuis, de revenir aux cérémonies de son rituel, en procédant à la bénédiction générale des cimetières catholiques dans toutes les communes où l'usage ci-dessus ne s'est pas établi; elle s'oppose aussi à l'inhumation dans ces cimetières des personnes appartenant à un autre culte. Par une juste réciprocité et le maintien de l'égalité des cultes devant la loi, cette règle ne permet pas à l'administration d'imposer aux cultes dissidents une partie quelconque du cimetière catholique, et, notamment, celle réservée à ceux auxquels l'Église refuse les honneurs de la sépulture religieuse. Le texte de l'article 15 exige en outre qu'un emplacement distinct soit réservé à chaque culte reconnu [n° 704 6°], avec séparation « par des » murs ou fossés, avec une entrée particulière, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte ». D'où il suit que l'arrêté du maire ordonnant l'inhumation d'une personne du culte protestant dans un emplacement qui ne remplit pas ces conditions doit être annulé pour excès de pouvoir (C. d'Ét. arrêt du 13 mars 1872, ci-dessus cité).

Le droit de police des maires embrasse aussi le mode de transport des corps (D. 23 prairial an XII, art. 21), sans préjudice du droit conféré aux fabriques des églises et consistoires de fournir tout ce qui est relatif aux pompes funèbres (même décret, art. 22; Décret du 10 février 1806 [nos 415 et 1536]).

Nous avons reproduit [n° 848] la loi du 4 avril 1873 sur les tombes militaires, dont l'article 6 applique le droit de police de l'administration municipale. Cette loi, intervenue dans un intérêt trop facile à comprendre et de réciprocité, en exécution de l'article 16 du traité de Francfort du 10 mai 1871, a été suivie d'une instruction du ministre de l'intérieur du 6 mai 1873.

Dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier; et, dans les cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte (Décret du 23 prairial an XII — 12 juin 1804 — *sur les sépultures*; titre IV, *De la police des lieux de sépulture*, art. 15). — Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales (art. 16). — Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on ne s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts (art. 17). — Le mode le plus convenable pour le transport des corps sera réglé suivant les localités, par les maires, sauf l'approbation des préfets (titre V, *Des pompes funèbres*, art. 21). — Les fabriques des églises et les consistoires jouiront seuls du droit de fournir les voitures, tentures, ornements, et de faire généralement toutes les fournitures quelconques, nécessaires pour les enterrements et pour la décence ou la pompe des funérailles. Les fabriques et consistoires pourront faire exercer ou affermer ce droit, d'après l'approbation des autorités civiles sous la surveillance desquelles ils sont placés (art. 22). — Les articles 22 et 24 du décret du 23 prarial an XII ne sont pas applicables aux personnes qui professent en France la religion juive (D. 10 février 1806).

§ III. — Actes de la vie civile de la commune.

1421. Des divers actes de la vie civile de la commune.
1422. Subdivision en deux groupes.

1421. Nous avons dit, en traitant des attributions du maire et du conseil municipal, comment ils représentent, l'un dans la sphère de l'action, l'autre dans la sphère de la délibération, l'individualité communale; le conseil municipal décide [nos 231 à 237], et le maire exécute [n° 208]. Nous avons vu également que,

d'après la loi du 18 juillet 1837 (art. 17, 18, 19, 20, 46 et 47 modifiés par les décrets de décentralisation administrative), et pour tous les actes engageant le fonds même de la propriété communale, si l'administration municipale ne pouvait être contrainte de les accomplir contre son gré, elle peut toutefois être empêchée de les réaliser, par suite de la nécessité qui lui est imposée par la loi d'obtenir l'autorisation de l'administration supérieure. Nous avons vu aussi [nos 99, 231 et 234] comment, pour quelques-uns de ces actes, la loi du 24 juillet 1867 avait augmenté les pouvoirs des conseils municipaux en supprimant la nécessité de l'autorisation, sous la condition de l'accord du conseil municipal et du maire.

1422. Nous allons ici, comme nous l'avons déjà fait pour le département, indiquer les règles propres à chacun des actes de la vie civile de la commune, sauf ceux qui font l'objet du § IV, en les divisant en deux groupes, dont le dernier ne contiendra que les règles relatives aux dons et legs faits aux communes.

A. *Actes divers de la commune et partages de biens communaux.*

1423. 1° *Aliénations, acquisitions, échanges.*

Le conseil municipal délibère et le maire réalise ces actes, après

qu'au préalable leur exécution a été autorisée par le préfet, compétent pour statuer quelle que soit la nature du bien et quelle qu'en soit la valeur (D. décent. tabl. A 18° [n° 115]).

La délibération du conseil municipal est dispensée de toute approbation par la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 1), et n'est soumise qu'aux garanties stipulées par cette loi [n° 234], lorsqu'il s'agit d'*acquisitions d'immeubles* dont la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions votées dans le même exercice, ne dépasse pas le sixième des revenus ordinaires de la commune, et qu'il y a accord entre le conseil municipal et le maire. « Ce calcul, porte la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867, doit être fait, non sur le total des recettes ordinaires figurant au budget de l'exercice courant, mais sur la moyenne de ces recettes établie d'après les comptes administratifs des trois dernières années ».

La même observation s'applique aux travaux de grosses *réparations* et d'entretien, sur lesquels les conseils municipaux statuent dorénavant (L. 1867, art. 1 § 3), lorsque les devis réunis à ceux déjà votés dans le même exercice n'excéderont pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune.

Depuis une circulaire ministérielle du 19 décembre 1840, la jurisprudence reconnaît aux actes réalisés par les maires, sans le concours des notaires, en la forme administrative, tous les caractères des actes authentiques, sauf l'exécution parée.

1424. Un décret du 14 juillet 1866 dispense les communes de remplir les formalités de la purge des hypothèques pour les acquisitions d'immeubles faites de gré à gré, et dont le prix n'excède pas 500 fr. Un avis du conseil d'État du 31 mars 1869 a interprété ce décret dans ce sens : 1° que, dans ce cas, les communes peuvent se libérer entre les mains des vendeurs sans avoir besoin de produire un certificat d'inscription d'hypothèque et de procéder à la purge des hypothèques inscrites comme de celles non inscrites ; 2° que, dans les mêmes circonstances, elles ne peuvent se dispenser de faire transcrire leur contrat d'acquisition que lorsque les immeubles ont été acquis en vertu de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3° que les hospices et autres établissements de bienfaisance ne jouissent pas de la faculté conférée aux communes par le décret du 14 juillet 1866.

1425. 2° *Baux*. Il faut distinguer trois hypothèses : 1° le bail à ferme d'un bien communal n'excède pas 18 ans pour un bien

rural ? dans ce cas, le conseil municipal le règle dans les conditions de l'article 17 § 2 de la loi de 1837 [n° 233] ; 2° le bail à loyer n'excède pas 18 ans pour les maisons et bâtiments appartenant à la commune ? le conseil municipal le règle dans les conditions de la loi du 24 juillet 1867 (art. 1 § 2 [n° 234]) ; 3° il s'agit du bail de biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ? la délibération du conseil municipal doit être approuvée par le préfet (L. 1837, art. 19 § 5 *in fine*, art. 20 ; D. décent. tabl. A 51° [n°s 115 et 235]).

La circulaire du 3 août 1867 fait observer « qu'aucune disposition de la loi nouvelle n'autorise à considérer comme abrogé le dernier paragraphe de l'article 47 de la loi de 1837 [dont il va être parlé n° 1427], et que dès lors tout *acte de bail* passé par le maire doit être revêtu de l'approbation du préfet ».

1426. 3° Les *transactions* « sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur », sont l'objet de délibérations du conseil municipal soumises à l'approbation du préfet (L. 1837, art. 19 § 10 ; D. décent. tabl. A 50°). Ce dernier texte a modifié non-seulement l'article 20 de la loi de 1837, mais aussi l'article 2045 du Code civil. La circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852 complète cette disposition de la manière suivante : « Il est à remarquer que la loi du 18 juillet 1837 n'a pas abrogé l'arrêté du 21 frimaire an XII (13 décembre 1803), relativement aux formalités qui doivent précéder l'homologation des traités de cette nature. Ainsi, l'instruction doit toujours comprendre une consultation de trois avocats et l'avis du conseil de préfecture (L. 1837, art. 59 *in fine*) ». Le texte de l'arrêté dit « trois jurisconsultes désignés par le préfet » ; d'où suit qu'il n'est pas nécessaire que les avocats aient dix ans d'inscription au tableau de l'ordre comme au cas de l'article 495 du Code de procédure civile.

1427. Pour quelques-uns de ces contrats, la loi ne s'est pas bornée à exiger l'autorisation par l'administration supérieure de la délibération du conseil municipal ; elle a prescrit une seconde manifestation du principe d'autorisation, en exigeant l'approbation de l'acte contractuel passé par le maire en exécution de la délibération du conseil municipal déjà autorisée. C'est ainsi que, pour les baux, l'article 47 de la loi de 1837 dispose que, « quelle » que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire n'est exécu- » toire qu'après l'approbation du préfet ». Il résulte de la teneur de

l'article 19, relatif aux transactions, que l'acte portant transaction doit lui-même, dans son contexte, être approuvé par l'administration supérieure, c'est-à-dire par le préfet en conseil de préfecture (C. d'Ét. 16 août 1862, *Preuvel et autres*). Les actes de partage doivent aussi être approuvés. Mais il n'existe au contraire aucune disposition de loi exigeant que les actes de vente passés par les maires soient soumis à l'approbation de l'autorité supérieure : c'est ce qu'a jugé le conseil d'État (6 juillet 1863, *Delrial*), en décidant en outre que la clause souvent insérée dans les cahiers de charges, qui réserve aux préfets le pouvoir d'approuver ces actes de vente, est sans valeur.

1428. 4° *Partages de biens communaux.*

Les partages de biens communaux sont de deux sortes : 1° ceux de biens indivis entre plusieurs communes ou sections de commune qu'il s'agirait de partager entre elles ; 2° ceux des communaux d'une seule commune ou section à partager entre ses habitants. Nous allons traiter de la première sorte de partages dans les trois numéros qui suivent ; les trois suivants seront consacrés à l'étude historique et économique de la seconde sorte de partages, les partages entre habitants.

1429. *A*. La loi permet les partages de biens communaux indivis entre communes ou sections de commune [*voir* nos 1337, 1410, 1486 à 1492] copropriétaires; à ces partages seuls s'appliquent les articles 19 § 4 et 20 de la loi du 18 juillet 1837 et le § 48 du tableau A des décrets de décentralisation [nos 115 et 235].

Ces textes ne s'appliquent ni aux partages de biens communaux entre habitants, qui sont interdits par la loi [nos 1433 à 1438], ni aux partages de biens indivis entre des communes ou sections de commune et des particuliers, qui restent exclusivement soumis à toutes les règles du Code civil et du Code de procédure civile, du chef du simple particulier copropriétaire, dont la présence au partage soumet le partage à toutes les règles du droit commun [n° 1432 4°].

Mais au cas d'indivision entre communes ou sections de commune, les textes ci-dessus s'appliquent, et avec eux les règles de procédure et d'instruction résultant de la partie non abrogée de la loi du 10 juin 1793 relative aux partages de biens communaux et des avis du conseil d'État des 14 juillet 1807 et 12 avril 1808.

Voici l'ensemble de ces règles :

Après les délibérations des conseils municipaux portant qu'il y

a lieu d'opérer le partage, le sous-préfet prescrit une enquête *de commodo et incommodo* et désigne le commissaire enquêteur. Puis, les maires des communes intéressées nomment de part et d'autre des experts chargés de former les lots et de les tirer au sort; en cas de désaccord entre eux, le sous-préfet nomme un tiers expert; les trop fortes compensations en argent doivent être évitées. Le procès-verbal d'expertise, le procès-verbal de l'enquête et l'avis du commissaire enquêteur sont communiqués aux conseils municipaux et transmis avec les délibérations de ces conseils au sous-préfet, qui y joint son avis motivé. Le préfet, aux termes du n° 48 tableau A des décrets de décentralisation, apprécie l'opportunité du partage et rend exécutoires, s'il y a lieu, les délibérations des conseils municipaux. Les maires réalisent ensuite l'acte de partage, qui devient définitif par l'homologation du préfet [n° 1427].

1430. Nous reproduisons deux articles de la section V, une autre disposition de la section IV, de la loi du 10 juin 1793, qui sont relatifs aux partages de biens communaux indivis entre communes et sections de commune, et les décrets de 1807 et de 1808 qui fixent les bases du partage, ainsi que le rappelle la circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852. « Cette opération, porte » cette circulaire, doit toujours, lorsqu'il s'agit de faire cesser » l'indivision entre plusieurs communes, être effectuée suivant le » nombre des feux ou chefs de ménages existant dans chacune » d'elles, à moins de titres et d'usages équivalents et contraires; » les décrets du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808 n'ont pas cessé » d'être en vigueur sur ce point... Je vous rappellerai que, suivant » la jurisprudence constante de l'administration, le préfet est » exclusivement compétent pour trancher entre les parties les » difficultés relatives aux opérations purement matérielles du par- » tage, telles que celles qui consistent, par exemple, dans la nomi- » nation des experts, la formation des parts à distribuer et le » tirage des lots au sort. *Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'une con-* » *testation sur le mode même du partage, elle ne peut être vidée que* » *par le conseil de préfecture*, sauf recours au conseil d'État, con- » formément aux dispositions des articles 1 et 2, section V de la » loi du 10 juin 1793 [n°s 391 et 392]. Quant aux questions de pro- » priété, elles restent du domaine de l'autorité judiciaire. »

Un arrêt de la cour de cassation du 14 août 1872 (ch. req., *com. de Meyrounes*), conformément à cette circulaire et à la jurispru-

dence, et par rejet du pourvoi formé contre un arrêt de la cour d'Aix du 30 juin 1871, a jugé qu'aux termes de la loi du 10 juin 1793, et des avis du conseil d'État des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808, le partage des biens communaux indivis entre deux communes doit s'opérer par feux, à moins qu'il n'y ait titre contraire, et que ce titre peut être une transaction ou un arrêt de date ancienne, alors même qu'ils seraient restés plus de trente ans sans exécution; ici ne s'appliquent pas les principes de la prescription et l'article 2262 du Code civil.

Lorsque plusieurs communes seront en possession concurremment depuis plus de trente ans d'un bien communal, sans titre de part ni d'autre, elles auront la même faculté de faire ou de ne pas faire le partage ou la partition des terrains sur lesquels elles ont un droit ou un usage commun, que les habitants d'une commune relativement au partage de leurs communaux entre eux (Loi du 10 juin 1793, *concernant le mode de partage des biens communaux*, section IV, art. 2). — Les contestations qui pourraient s'élever à raison du mode de partage entre les communes seront terminées sur simple mémoire par le directoire de département, d'après l'avis de celui de district (*id.*, section V, art. 1). — Le directoire du département, sur l'avis de celui du district, prononcera pareillement sur simple mémoire, sur toutes les réclamations qui pourront s'élever à raison du mode de partage des biens communaux (art. 2).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur, — sur celui du ministre de ce département, — sur la question de savoir quelle sera la base d'après laquelle deux communes propriétaires par indivis d'un bien communal et qui veulent faire cesser cet indivis, doivent le partager entre elles, — est d'avis : 1° que ce partage doit être fait en raison du nombre de feux par chaque commune, et sans avoir égard à l'étendue de chacune d'elles; 2° que le présent avis soit inséré au *Bulletin des lois* (Avis du conseil d'État du 4 juillet 1807, approuvé le 20).

Le conseil d'État est d'avis... que l'avis du 20 juillet 1807 est applicable au partage des bois, comme à celui de tous les autres biens dont les communes veulent faire cesser l'indivision; qu'en conséquence, les partages se feront par feux, c'est-à-dire par chefs de famille ayant domicile (Avis du conseil d'État du 12 avril 1808, approuvé le 26).

1431. L'indivision peut être entre communes ou sections, comme entre particuliers, une source d'embarras et de difficultés; aussi l'administration favorise ces partages.

Ce n'est pas toutefois une raison, quoique la question soit l'objet d'une vive controverse, et malgré l'article 92 § 2 du Code forestier, dont l'interprétation elle-même divise les auteurs, pour appliquer en cette matière la disposition de l'article 815 du Code civil, et admettre qu'une commune puisse contraindre l'autre au partage, nonobstant l'article 19 § 1 de la loi du 18 juillet 1837. La doctrine et la jurisprudence (Trib. confl. 2 mai 1850, *com. d'Échillais*;

C. d'Ét. 14 mars 1860, *com. de Villeneuve*; 10 septembre 1861, *com. de Bescat*; c. cass. 26 août 1856, *com. de Saint-Maurice*; 21 janvier 1862, *com. d'Eysus*) sont unanimes à reconnaître que tous les autres principes et textes du droit civil, en matière de partage, sont inapplicables aux partages de biens communaux, exclusivement soumis aux dispositions de la loi du 10 juin 1793 et des décrets du 20 juillet 1807 et du 26 avril 1808 ci-dessus reproduits.

La jurisprudence du ministère de l'intérieur a cherché à concilier le caractère administratif de ces partages, avec l'intervention du tribunal qu'elle appelle à l'ordonner; à concilier, d'une part, les articles 815 du Code civil et 970 du Code de procédure civile, et, d'autre part, les articles 19 et 20 de la loi de 1837 [insérés n° 235] et le n° 48 des décrets de décentralisation, en décidant (déc. minist. 2 février 1856, *Bulletin officiel*, p. 57; 1857, p. 23; 1859, p. 106; 1860, p. 72) que « *l'autorité judiciaire déclare seulement le droit de* » *la commune demanderesse à obtenir la cessation de l'indivision*, » *l'administration supérieure accordant ensuite ou refusant son ap-* » *probation au partage, dont elle est toujours libre d'apprécier l'op-* » *portunité* ». Mais cette jurisprudence contient à la fois une violation des textes cités et du principe fondamental de la séparation des autorités administrative et judiciaire [n° 658], en subordonnant l'exécution d'un jugement de tribunal civil à un arrêté préfectoral d'autorisation.

Les tribunaux judiciaires ne sont compétents que pour connaître des questions de propriété qui peuvent se présenter en cette matière (c. cass. 17 décembre 1872, S. 72, 1, 404). Les difficultés relatives au mode du partage sont soumises aux conseils de préfecture [n°s 391 et 392], aux termes de la loi du 10 juin 1793 (section V, art. 1 et 2), dont l'attribution de compétence au profit des directoires de département a passé en l'an VIII aux conseils de préfecture (Loi du 9 ventôse de l'an XII [n° 392]; C. d'Ét. 6 mai 1858, *com. de Saulx*).

1432. Le système de la loi se formule exactement, suivant nous, dans les quatre propositions suivantes.

Première proposition. — Incompétence de l'autorité judiciaire pour ordonner le partage. Cette proposition a pour conséquences, au point de vue pratique : 1° l'obligation pour le conseil de préfecture et pour la section de l'intérieur du conseil d'État, en cas de recours, de refuser l'autorisation de plaider à toute commune ou

section de commune copropriétaire par indivis qui sollicite cette autorisation à l'effet de saisir un tribunal d'une demande en partage ; 2° l'obligation pour les tribunaux civils qui seraient néanmoins saisis d'une demande de cette nature, de se déclarer incompétents pour en connaître. L'appréciation des convenances et de l'opportunité du partage est une opération essentiellement administrative, dans laquelle l'autorité judiciaire ne peut s'immiscer en aucune manière. Elle doit connaître des questions de propriété, de titre et de possession qui s'élèvent entre les communes ou sections copropriétaires, mais elle doit s'abstenir de statuer sur une demande en partage ; elle doit déclarer que les articles 815 et suivants du Code civil sont inapplicables entre communes et sections de commune, et délaisser purement et simplement les parties à procéder administrativement au partage, s'il y a lieu.

Deuxième proposition. — Incompétence de l'autorité administrative pour ordonner le partage. Cette proposition a pour conséquences, au point de vue pratique :

1° L'obligation, pour un conseil de préfecture saisi au contentieux d'une demande en partage formée par une commune ou section, de se déclarer incompétent pour en connaître, parce qu'aucun texte ne lui en donne le pouvoir. Mais il ne doit pas renvoyer les parties devant les tribunaux judiciaires pour leur soumettre la même demande : ce serait violer la loi, en préjugeant à tort la question de compétence et de pouvoir au profit de ces tribunaux ; à cette première erreur, le conseil de préfecture en ajouterait implicitement une seconde, car il ne pourrait prononcer ce renvoi qu'en admettant entre communes ou sections de commune l'application des articles 815 et suivants du Code civil, erreur dont la première proposition a fait justice. Les considérants de l'arrêté du conseil de préfecture devraient au contraire constater que l'action en partage n'existe pas entre communes ou sections copropriétaires, et que l'appréciation de l'opportunité du partage n'appartient qu'à l'administration active à l'exclusion des tribunaux administratifs et judiciaires, et cela dans les seuls cas où cette administration est investie par la loi du pouvoir d'autoriser les partages de cette nature. La même règle s'applique, bien entendu, au conseil d'État délibérant au contentieux, saisi par voie de recours contre l'arrêté du conseil de préfecture dont nous venons de parler.

2° L'obligation, pour le préfet et le ministre de l'intérieur, en ce qui concerne la généralité des biens communaux, pour le chef de

l'État en ce qui concerne les bois et forêts appartenant aux communes ou sections, de rejeter les demandes en partage de cette nature, dont ils seraient saisis. Ces décisions devraient être motivées sur ce que la loi et les principes de la soi-disant tutelle administrative ne leur donnent que le droit d'autoriser ou de refuser d'autoriser un partage consenti, et ne leur confèrent pas le droit d'imposer un partage aux communes ou sections de commune qui ne veulent pas y procéder. L'arrêté préfectoral, l'arrêté ministériel ou le décret qui statueraient autrement devraient être directement déférés au conseil d'État délibérant au contentieux, qui aurait à en prononcer l'annulation pour excès de pouvoir et incompétence et pour violation de l'article 20 de la loi du 18 juillet 1837.

Troisième proposition. — Nécessité, pour que le partage puisse avoir lieu, du consentement de toutes les communes ou sections intéressées, manifesté par délibérations conformes de leurs conseils municipaux. Nous admettons même qu'un conseil municipal, après avoir voté le partage, puisse utilement revenir sur sa détermination, tant que l'administration supérieure n'a pas définitivement approuvé cette délibération et qu'elle n'a pas reçu l'adhésion des autres copropriétaires. La volonté de l'une des communes ou sections copropriétaires ne suffit pas pour rendre le partage nécessaire sans l'assentiment des autres. L'article 815 du Code civil et le principe que nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision, ne leur sont pas applicables. Aucun texte ne leur donne une action en partage; c'est pour cela qu'il n'existe aucun tribunal pour la juger, ni aucune autorité investie du pouvoir de faire droit à une demande de cette nature. Cette proposition, indissolublement liée aux deux autres, doit inspirer les décisions à rendre par toute autorité administrative ou judiciaire indûment saisie d'une demande de ce genre. L'action en partage de biens communaux ou sectionnaires n'existe pas. Ces trois propositions ne forment donc que les trois faces d'une même idée, à savoir que les textes et les règles du droit civil sont étrangers aux partages entre communes ou sections, partages entièrement administratifs, régis par des lois spéciales, ayant leurs formes particulières, soumis à des règles propres, et qui n'empruntent rien aux partages entre parties privées.

Quatrième proposition. — Application de l'article 815 du Code civil et de tous les principes du droit civil en matière de partage, lorsqu'un particulier se trouve dans l'indivision avec une ou plusieurs communes ou sections de commune. Lorsqu'il n'y a que des

communes ou sections dans l'indivision, le droit administratif seul, à l'exclusion du droit civil, règle les conditions, les formes et les bases du partage. Lorsqu'au contraire il y a un particulier dans l'indivision, sa présence a pour effet de rendre au droit commun tout son empire; la loi civile règle alors les conditions, les formes et les bases du partage.

Tel est l'ensemble du système. Ces quatre propositions contiennent la formule exacte, complète et résumée de la théorie de la loi en matière de partages de biens communaux indivis, telle que nous l'avons comprise [1].

1433. *B*. En ce qui concerne le partage des biens communaux entre les habitants d'une commune ou d'une section de commune, les partages de jouissance purement provisionnels sont seuls permis [n°s 232, 392 et 1413]. Tout partage de biens communaux entre habitants portant sur la propriété du fonds est interdit par le droit actuel.

Il n'en a pas été toujours ainsi, et l'histoire sur ce point est d'une grande importance.

1434. Dans le droit romain et nos anciennes coutumes, on trouve des partages de biens communaux entre habitants faits au prorata de la contribution foncière.

Toutefois, en remontant dans le passé aux plus anciens actes de la monarchie française relatifs aux biens communaux, on reconnaît que le régime de ces biens, sous l'ancienne monarchie jusqu'au XVIIIe siècle, a été l'inaliénabilité. Elle avait pour raison d'être, d'une part, l'intérêt privé de chaque habitant, pour qui le communal avait été concédé, afin de lui donner les moyens de nourrir ses bestiaux et de fertiliser ses terres par engrais et autres usages, et, d'autre part, les dangers d'usurpation. C'est ainsi que l'édit de février 1554 déclare les communaux inaliénables. Un édit d'avril 1667, inspiré par Colbert, réintègre les communautés d'habitants dans leurs droits d'usage et leurs communaux aliénés ou usurpés depuis 1620. Cette inaliénabilité était tellement absolue qu'elle emportait non-seulement l'interdiction de vendre, mais même celle de *bailler à ferme ou louage*. Aussi fallut-il que l'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts donnât permission aux

[1] *Voir* une discussion plus approfondie dans notre *Traité des partages de biens communaux et sectionnaires*.

paroisses d'affermer des portions de leurs communaux pour payer des travaux utiles. Il paraissait si nécessaire de défendre les communaux contre les usurpateurs puissants qui les environnaient et contre l'action des habitants eux-mêmes, qu'un édit d'avril 1683 fut rendu pour défendre de nouveau l'aliénation des communaux, et cependant des ordonnances royales intervenaient pour autoriser des aliénations de ces biens.

Mais dans le siècle suivant, on devait se départir complétement de cette règle et l'abandonner. L'état des communaux était si déplorable, que l'on chercha un moyen de les mettre en valeur par l'action des efforts individuels. Le moyen choisi fut le partage des communaux, soit en jouissance, soit en propriété, entre les habitants. Un édit de juin 1762 permet aux paroisses de la province dite des *Trois-Évêchés* de partager entre les ménages alors existants, et par portions égales tirées au sort, la totalité ou seulement partie de leurs communaux, marais, prés, pâtis. Ces partages étaient de simples partages de jouissance, mais héréditaires, sans redevance, et sous la seule condition du retour du lot à la commune en cas d'extinction de la famille.

En 1771, 1773 et 1777, trois arrêts du conseil autorisent les communes des généralités d'Auch et Pau à partager en propriété leurs marais, landes et autres terrains, entre leurs membres respectifs, ménage par ménage, à la charge d'une redevance au profit de la commune. En janvier 1774, un édit permet à toutes les communautés du duché de Bourgogne, du Mâconnais, de l'Auxerrois, des pays de Gex et Bugey, de partager entre tous les feux ou ménages existants la totalité ou partie des marais, landes et friches. En avril 1774, un arrêt du conseil permet de procéder au partage des communaux en Alsace, en prescrivant la distribution entre les paroisses et villages, en proportion de la quantité de bestiaux et en raison du nombre des feux. Des lettres patentes du 27 mars 1777 permirent le partage des biens communaux par ménages dans la Flandre française. D'autres lettres patentes du 13 novembre 1779, un arrêt du conseil du 25 février 1779 accordèrent la même autorisation dans l'Artois[1].

[1] Les effets de ces ordonnances de partages se produisent toujours dans les départements correspondant à ces anciennes provinces, entre autres dans le Pas-de-Calais, et en vertu de la compétence, ci-dessus indiquée, les conseils de préfecture et le conseil d'État sont appelés à juger de nombreux litiges relatifs à l'application de ces anciens édits ou arrêts et aux conditions de retour aux communes (C. d'Ét. 5 mars 1868, *Carpentier*; 1er juin 1870, *veuve Roziaux*; 9 février 1872, *Cauchy*).

Il résulte de tous ces actes qu'au XVIIIe siècle de nombreux partages de biens communaux entre habitants furent ordonnés, et que ce moyen de les mettre en valeur était généralement adopté. Il en résulte encore que le partage, suivant le plus grand nombre de ces édits, devait avoir lieu par feux.

La révolution française allait donner une troisième base aux partages de biens communaux, en ordonnant qu'ils eussent lieu par tête. A son début, elle ne fit rien en ce qui concerne les partages de biens communaux; mais, s'il n'y a, sous ce rapport, aucun acte de l'Assemblée constituante à signaler, il en est autrement de l'Assemblée législative et de la Convention nationale.

1435. La loi du 14 août 1792 ordonne que les terrains communaux, les bois exceptés, seront partagés entre les habitants, immédiatement après la récolte. Par cette loi, l'Assemblée législative, moins préoccupée de mettre en valeur les terres incultes appartenant aux communes, que de frapper la propriété de mainmorte et de multiplier le nombre des nouveaux propriétaires attachés aux idées nouvelles, rendait obligatoire le partage de tous les biens communaux indistinctement, sauf les bois des communes, qu'une loi du 29 septembre 1791 venait de soumettre à l'administration forestière.

A cette loi de 1792 succède la célèbre loi du 10 juin 1793, qui n'ordonne plus, mais permet le partage des biens communaux, gratuit et par tête, entre habitants. Le partage cesse, d'après cette loi, d'être obligatoire, et devient facultatif; mais il suffit, pour que le partage ait lieu, qu'il soit voté par le tiers des habitants de tout sexe. Cette loi, profondément révolutionnaire, sacrifiait encore le droit des communes à l'intérêt des habitants actuels. Elle allait jusqu'à nier le droit de l'être moral en définissant les biens communaux : *ceux sur la propriété ou sur le produit desquels tous les habitants d'une commune ou d'une section de commune ont des droits acquis*; définition malencontreusement empruntée par l'article 542 du Code civil [n° 1410]. On a tour à tour appelé cette loi, une loi ultra-démocratique et une loi agraire. A la tribune même de la Convention, dans la séance du 20 thermidor de l'an III (9 août 1795), cette loi fut dénoncée comme spoliatrice de la propriété privée, dont les landes communales étaient une annexe nécessaire dans les pays pastoraux, et comme destructive de l'agriculture, par le député Baraillon, du département de la Creuse. Il en demande le rapport, en disant : « Cette loi dépouille de sa chose

» le vrai propriétaire pour la donner à celui qui n'y a aucun droit;
» car un corps de domaine n'appartient pas mieux à celui qui
» l'achète que les landes communales qui en font partie. Elle ôte
» les pacages à ceux qui ont des bestiaux, et leur enlève les moyens
» de les nourrir pour les donner à ceux qui n'en ont pas et ne
» peuvent pas en avoir ».

Cependant c'était moins le partage en lui-même que la généralité de son application uniforme à des situations dissemblables, le mode adopté pour décider la mesure, sa gratuité absolue, et enfin la base du partage par tête, qui devaient faire condamner cette loi. Le partage par tête faisait participer à cette distribution des terres communales tous les habitants indistinctement, y compris les valets et les domestiques, et en excluait tous les propriétaires non domiciliés dans la commune. C'était principalement sous ce rapport que le conventionnel Baraillon attaquait cette loi et lui reprochait de causer, surtout dans les régions pastorales, une immense perturbation agricole. Cette loi avait, au point de vue économique, le grave tort d'être une mesure générale, faisant peser la même règle sur toutes les communes ou sections, et sur tous les communaux de France, sans distinctions, sans tenir compte des situations, des intérêts et des besoins divers; son radicalisme implacable ne prenait pas la peine de consulter l'utilité publique pour chaque communauté et pour chaque immeuble. Elle se contentait, pour ordonner le partage, non pas même de la volonté communale manifestée, sans garantie et sans contrôle, mais de la volonté d'une insuffisante minorité, formée de manière à donner au prolétariat agricole les moyens de contraindre la majorité des habitants à subir sa loi.

Sous ce rapport, cette loi blessait l'équité; elle la blessait encore par la gratuité du partage et la distribution par tête, en violant à la fois les droits de la propriété privée, ceux de l'être moral et des générations futures, également privés de toute espèce de compensation.

La Convention accueillit la motion du député Baraillon, et, dans le cours de fructidor an III, elle nomma une commission chargée de proposer la révision de la loi du 10 juin 1793.

1436. Cet examen fut continué sous le Directoire, et, le 21 prairial de l'an IV (9 juin 1796), une loi nouvelle vint ordonner de surseoir provisoirement aux poursuites résultant de l'exécution de la loi du 10 juin 1793.

Enfin, sous le Consulat, la loi du 9 ventôse de l'an XII [déjà analysée n° 391] valida tous les partages exécutés en vertu de celle de 1793, et ordonna la remise aux communes des autres biens communaux. Un décret du 9 brumaire de l'an XIII vint ensuite décider que le mode de jouissance des biens des communes qui n'avaient pas usé de la faculté du partage serait maintenu tel qu'il existait antérieurement, et ne pourrait plus être changé qu'avec l'autorisation du gouvernement.

Sans prononcer d'une manière formelle l'abrogation des parties de la loi de 1793 relatives aux partages de biens communaux entre habitants (la plupart de celles relatives aux partages entre communes subsistant encore, ainsi qu'on l'a vu [nos 1429 et 1430]), ces dispositions successives les ont implicitement abrogées, en ce qui concerne le vote des habitants et la majorité du tiers, la gratuité du partage et la distribution par tête. A ces titres, il est vrai de dire qu'à partir des loi et décret de l'an XII et de l'an XIII (1804), plutôt que depuis la loi de l'an IV, contrairement à l'un des considérants de l'avis ci-dessous reproduit du conseil d'État, les partages de biens communaux entre habitants ont cessé d'être permis. La loi du 18 juillet 1837 sur l'organisation municipale, est venue plus tard régler, dans ses articles 17, 18, 19 et 21, les attributions des conseils municipaux en ce qui touche le régime des biens, mais elle ne traite que de l'administration et de l'aliénation proprement dite, et elle garde le silence le plus absolu sur le partage des biens communaux. Ce silence, cet ensemble des dispositions de la loi municipale, confirment la prohibition du partage à partir de l'an XII. Ils sont en harmonie avec la disposition formelle de l'article 92 § 1er du Code forestier qui fait une application spéciale de cette règle générale, ainsi qu'il suit : « La propriété des » bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les » habitants ». Aussi l'autorité administrative n'a-t-elle jamais cessé, depuis 1837, de tenir pour légalement interdit le partage des biens communaux (C. d'Ét. avis du 21 février 1838 ; du 16 mars 1838 [ci-dessous reproduit n° 1437] ; arrêt du 26 février 1844, *commune de Cheminot*).

1437. Nous reproduisons ici le texte de la loi du 21 prairial an IV dont la véritable portée juridique vient d'être déterminée, et l'avis du conseil d'État du 16 mars 1838 qui a fixé la jurisprudence, mais dont nous venons de critiquer le considérant relatif à loi de l'an IV, et qui, d'ailleurs, nous l'avons déjà dit, n'interprète

pas par voie d'autorité comme les avis du conseil d'État antérieurs à 1814 [*voir*, n° 391, la loi du 9 ventôse an XII].

Le Conseil, après avoir entendu le rapport de la commission chargée d'examiner les diverses réclamations à lui adressées contre la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux; considérant que l'exécution de la loi du 10 juin 1793, relative au partage des biens communaux, a donné lieu à de nombreuses réclamations soit auprès de la Convention nationale, soit auprès du Corps législatif; que l'examen de toutes les difficultés qu'a fait naître cette loi et des mesures qui doivent être prises pour concilier le respect dû aux propriétés privées avec l'intérêt public, celui résultant d'un plus grand nombre de défrichements et de l'amélioration de l'agriculture, exigera une discussion longue et tous les délais des formes constitutionnelles; qu'il est cependant instant d'arrêter les funestes effets de l'exécution littérale de la loi du 10 juin 1793, dont plusieurs inconvénients majeurs se sont déjà fait sentir; approuve l'urgence et la résolution suivante : — Art. 1. Il est sursis provisoirement à toutes actions et poursuites résultant de l'exécution de la loi du 10 juin 1793 sur le partage des biens communaux. — Art. 2. Sont provisoirement maintenus dans leur jouissance tous les possesseurs actuels desdits terrains (L. du 21 prairial an IV).

Vu la loi du 10 juin 1793, celle du 21 prairial de l'an IV, le décret du 9 brumaire de l'an XIII, et la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale; considérant qu'aux termes des lois en vigueur, et depuis celle du 21 prairial an IV, il ne peut plus y avoir lieu à partage de biens communaux; qu'en effet, d'après les principes posés par ces lois, la propriété des biens communaux, sans distinction de ceux qui sont mis en jouissance commune, ne peut être considérée comme résidant sur la tête de chaque habitant et comme susceptible de se diviser entre eux, mais que ces biens constituent, quelles que soient leur nature et leur origine, la propriété indivisible du corps de commune; considérant qu'il n'existe que quatre manières de disposer de cette propriété, soit quant au fonds, soit quant à son affectation et à ses produits, savoir : 1° l'aliénation par voie de vente ou d'échange, réglée par l'article 19 § 3 et par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837; 2° l'affectation à un service public dans la forme prescrite par l'article 19 § 3 de la même loi; 3° la jouissance en commun, à laquelle se rapportent l'article 105 du Code forestier et l'article 17 § 3, etc., de la loi du 18 juillet 1837; 4° enfin, le bail à ferme ou à loyer dont parlent les articles 17 § 2 et 19 § 8 de cette dernière loi; qu'il résulte de ce qui précède que les propositions des conseils municipaux des communes de la Hoguette, de Vignats et de Laurguel ne sont pas susceptibles d'être autorisées sous forme de partage... (Avis du conseil d'État, section de l'intérieur, du 16 mars 1838).

1438. Cette interdiction du partage des biens communaux et sectionnaires entre habitants est parfaitement conforme aux principes du droit; le partage, en droit, est l'acte qui fait cesser l'indivision entre copropriétaires; or, les habitants des communes ou sections n'ont aucun droit de copropriété sur les communaux; ceux-ci ne sont pas dans l'indivision : l'être moral, commune ou section, est seul propriétaire.

Mais, s'il n'y a pas matière à partage des communaux entre ha-

bitants au point de vue des principes juridiques, ce partage subordonné à des conditions équitables, destinées à concilier les droits de l'être moral et l'intérêt public, toutes autres que celles de 1793, pourrait être autorisé par la loi comme moyen de mettre en valeur les 2,750,000 hectares de terres incultes appartenant aux communes et sections de commune; ce qui fait plus de la moitié des biens communaux dont la contenance totale était évaluée à 4,809,282 hectares avant 1870. La question d'économie politique et d'utilité agricole a été souvent agitée dans les assemblées législatives. Dès 1847, dans la séance de la chambre des députés du 27 mars, une commission chargée de rendre compte de nombreuses pétitions touchant la stérilité relative des biens communaux, s'expliquait de la manière suivante par l'organe de son rapporteur, M. Rouland : « Faut-il faire revivre le principe du » partage? En le supposant mauvais, surtout quand le partage est » gratuit, faut-il le proclamer de nouveau, mais en soumettant » les copartageants à un prix quelconque qui serait versé dans la » caisse municipale? Les partages seraient alors des concessions à » titre onéreux; les communaux seraient rendus à l'agriculture, » à la fréquence des transactions civiles; tout le monde y gagne» rait, l'État, les communes et les particuliers. Il n'est guère con» testé, en effet, que la jouissance en commun ne soit le mode le » plus contraire à toute espèce d'amélioration. C'est sous l'in» fluence de ce régime qu'une immense étendue de landes, de » bruyères, de pâturages, reste frappée de stérilité... A côté des » partages viennent se placer les amodiations et les aliénations; » en adoptant, suivant la diversité des besoins, des circonstances » et des localités, l'une ou l'autre de ces mesures, il est manifeste » qu'on restituera à la richesse territoriale un élément considé» rable, tout en procurant aux communes les ressources dont elles » manquent souvent. »

Depuis cette époque, deux lois ont avancé et préparé la solution du problème : celle du 19 juin 1857 sur les landes de Gascogne, et surtout celle du 28 juillet 1860 relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes [nº 884]; la commission du Corps législatif en 1860 avait, par voie d'amendement non admis par le conseil d'État, proposé d'ajouter à cette loi un titre spécial en trois articles, destiné à régler la formule du partage. Le gouvernement n'avait repoussé à cette époque l'idée du partage, qu'en laissant entrevoir la possibilité de son adoption dans l'avenir.

B. *Dons et legs.*

1439. 5° L'acceptation des *dons et legs* est la cinquième sorte d'actes de la vie civile de la commune que nous rencontrons. Nous nous proposons de réunir ici, non-seulement toutes les règles spéciales à l'acceptation des dons et legs faits aux communes, mais aussi l'ensemble des règles générales applicables à tous établissements publics et d'utilité publique relativement aux dons et legs qui leur sont faits; nous omettrons toutes les règles déjà posées [nos 119, 1335 à 1337], et, pour les règles spéciales à diverses catégories d'établissements, nous renverrons aux parties de l'ouvrage qui concernent ces établissements [nos 1348, 1349, 1498, 1504 à 1508, 1521 à 1523, 1543 à 1545, 1598 et 1599].

1440. En ce qui concerne les acquisitions à titre gratuit par *dons* ou *legs* faits aux communes, la loi du 18 juillet 1837 et l'article 910 du Code civil ont été l'objet de deux modifications successives : le pouvoir d'autoriser l'acceptation, que ces textes maintenaient absolument entre les mains du gouvernement, a été,

pour certains cas, transporté aux préfets par le décret-loi du 26 mars 1852, et, en 1867, pour les mêmes cas, il a été presque entièrement supprimé. Désormais il faut distinguer trois hypothèses : — 1° lorsque le conseil municipal et le maire sont d'accord, le conseil municipal *règle*, sans qu'aucune autorisation soit nécessaire, et sauf le pouvoir d'annulation écrit dans l'article 18 de la loi de 1837, *l'acceptation ou le refus des dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation* (L. 24 juillet 1867, art. 1 § 9 [n° 234]); — 2° lorsque, dans les mêmes cas, le conseil municipal et le maire sont en désaccord, la délibération du conseil n'est exécutoire qu'après approbation du préfet (L. 1867, art. 1 § 10); dans ces deux hypothèses il n'y a nullement à considérer la valeur et la nature des biens donnés ou légués ; — 3° lorsque la libéralité est faite *avec charges, conditions ou affectation immobilière*, ou que *les dons et legs donnent lieu à réclamation*, judiciaire ou même simplement administrative, l'exécution de la délibération du conseil municipal doit être autorisée par décret, suivant les prescriptions de la loi de 1837 [n° 235] et de l'article 910 du Code civil (D. décentr. tabl. A, lettre *v* [n° 115]), et ce décret doit être rendu en assemblée générale du conseil d'État, lorsque la valeur de la libéralité excède 50,000 fr. (D. 21 août 1872, art. 5 § 5 [n° 86]).

1441. Cette troisième règle est la seule applicable, depuis comme avant la loi du 24 juillet 1867, dans les affaires dites connexes, lorsque la libéralité est faite à la fois à une commune ou à un établissement public hospitalier ou de bienfaisance d'une part, et, d'autre part, à un établissement religieux pour lequel le principe de l'autorisation par décret a été maintenu [nos 97 4° et 119]. Il faut s'attacher aux termes mêmes des dispositions qui ont décentralisé ; et, du moment que le caractère communal de la libéralité se combine dans l'acte entre vifs ou testamentaire avec une disposition faite au profit d'un établissement religieux, le préfet, même en l'absence de toute réclamation, n'a pas le droit d'autoriser ; c'est un décret qui doit statuer sur l'ensemble de ces libéralités connexes. Telle est la doctrine formulée dans un avis du conseil d'État du 27 décembre 1855, qui l'applique à toutes dispositions, même simplement mixtes ou complexes, contenant, sans lien entre elles, des libéralités en faveur d'établissements civils et d'établissements religieux. Le rapport du ministre de l'intérieur,

qui a précédé le décret du 13 avril 1861, maintient expressément cette règle, dont quelques préfets avaient alors demandé l'abrogation [*voir* n° 119]; et la circulaire du 3 août 1867, rendue pour l'exécution de la loi du 24 juillet 1867, dit avec raison que « la loi » nouvelle n'apporte aucun changement à la jurisprudence sur » les affaires connexes, telle qu'elle résulte de l'avis du conseil » d'État du 27 décembre 1855 ».

Un avis ultérieur du conseil d'État en date du 10 mars 1868 (section de l'intérieur; *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1868, p. 248) a confirmé cette interprétation en ce qui concerne les affaires connexes, mais en a exclu les affaires mixtes ou complexes dans les termes suivants : « Est d'avis : 1° qu'il doit être » statué par décret sur les dons et legs faits à des communes et » à des établissements publics, lorsqu'ils sont connexes; 2° que » l'acceptation ou le refus des dons et legs faits aux communes » par dispositions distinctes (collectives, mixtes ou complexes), » doivent être réglés par les conseils municipaux dans les termes » de la loi du 24 juillet 1867 ». Nous avons déjà dit que les considérants de cet avis appliquent, en vertu de la loi du 18 juillet 1866, la même règle aux conseils généraux pour les dons et legs faits aux départements [n° 1349]; mais elle n'est pas applicable aux établissements publics communaux [n° 1497].

1442. Pour les communes, comme pour les départements [n° 1348], les hôpitaux et les hospices [n° 1498], [*voir*, pour les bureaux de bienfaisance, le n° 1504], il y a dérogation à l'article 937 du Code civil, aux termes duquel l'acceptation de la libéralité ne peut être faite qu'après et en conséquence de l'autorisation, préalablement intervenue. L'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 confère aux communes le droit d'accepter provisoirement la libéralité avant toute autorisation, et l'étude que nous allons faire dans les numéros suivants de cette disposition s'applique également aux quelques établissements publics que nous venons de nommer, pour lesquels il existe des dispositions identiques. En outre, et d'une manière générale, en dehors de cette règle spéciale, nous faisons observer que cette étude sur les dons et legs faits aux communes contient l'exposé des principes généraux relatifs aux dons et legs faits aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique.

Les délibérations portant refus de dons et legs... ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal.

l'ordonnance du roi, ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (Loi du 18 juillet 1837, art. 48 §§2 et 3).

1443. Il résulte de l'esprit et des termes de cette disposition de la loi du 18 juillet 1837, que l'acceptation provisoire est une mesure essentiellement conservatoire. Elle a pour but et pour effet de permettre aux communes, comme aux départements et aux hospices, en vertu des textes analogues qui les concernent, des avantages qu'interdit à tous autres établissements la disposition de l'article 937 du Code civil. Ces avantages consistent à permettre : 1° au cas de donation entre vifs, de prévenir soit le retrait des offres de donation, soit la caducité dont elles seraient frappées par la mort de leurs auteurs avant l'acte d'autorisation; 2° dans tous les cas, de veiller directement à la conservation des biens qui sont l'objet de libéralités; 3° de former, sans attendre l'autorisation, les demandes en délivrance des legs universels [n° 1444] et à titre universel prescrites par les articles 1004, 1005 et 1011 du Code civil, demandes qui, sauf la controverse du droit civil relative aux legs à titre universel, et sous la condition de la former dans l'année, leur permettront de faire courir les fruits du jour du décès; 4° au cas de legs particulier, de faire courir les fruits et intérêts à partir de la demande en délivrance, prescrite par l'article 1014 du Code civil, et que l'acceptation provisoire permet de faire sans attendre l'acte d'autorisation.

Les communes et tous les établissements publics ou d'utilité publique, légataires à titre particulier, sont en effet astreints (C. civ. art. 1014) à l'obligation de former en justice une demande en délivrance de legs, comme les simples citoyens (Agen, 29 mars 1861). La signification de tout acte extrajudiciaire serait insuffisante pour faire courir les fruits et intérêts. Mais la demande en délivrance peut être régulièrement formée, avant même le décret ou l'arrêté d'autorisation, pourvu qu'elle le soit après l'acceptation provisoire que les communes sont autorisées à faire par l'article 48 de la loi de 1837 (Paris, 19 mai 1851, *légataires d'Alligre* c. *commune de Croissy*; ch. civ. 2 mai 1864, *héritiers Delélès* c. *Mouette et autres*; Orléans, 8 janvier 1867, *Adam* c. *commune d'Auxy*, S. 67, 2, 111). Il ne peut en être ainsi que pour les établissements investis, comme les communes, du droit d'acceptation provisoire par dérogation à l'article 937 du Code civil. Aussi le contraire avait-il été jugé relativement à des hôpitaux et hospices (C. cass. 13 novembre 1849; Paris, 27 janvier 1851, et c. ch. req. 24 mars 1852,

légataires d'Alligre c. *hospice de Bourbon-Lancy*), à propos de successions ouvertes avant la loi du 7 août 1851, dont l'article 11 étend à ces établissements le droit écrit pour les communes dans l'article 48 de la loi de 1837 [n° 1498]; désormais, la même solution doit leur être appliquée.

La disposition de l'article 48 n'a pas pour conséquence immédiate la translation de la propriété des biens aux communes; autrement le législateur de 1837 n'aurait pas déclaré formellement que l'acte du gouvernement ou l'arrêté du préfet qui intervient ensuite rétroagit au jour de l'acceptation. Cette acceptation doit, dès lors, être considérée comme faite sous condition suspensive, et non pas comme subordonnée à une condition résolutoire. D'où il suit notamment, ainsi que l'ont plusieurs fois décidé les ministres de l'intérieur et des finances, que le droit proportionnel de mutation ne saurait devenir exigible qu'à partir du moment où cette condition se réalise, c'est-à-dire où intervient l'autorisation, la propriété se trouvant transférée à ce moment avec effet rétroactif.

1444. En cas de legs universel fait à une commune ou à un établissement, soit public, soit d'utilité publique, l'article 1006 du Code civil qui investit le légataire universel de la saisine légale, lorsqu'il n'y a pas d'héritiers à réserve, doit être concilié avec les conséquences de l'article 910 qui subordonne l'effet de la disposition testamentaire à l'acte d'autorisation. « Il y a obstacle, dit la » cour de cassation, à la saisine immédiate; l'exercice du droit de » l'établissement légataire universel se trouve suspendu et mis en » question; mais l'existence de ce droit remonte néanmoins au » jour du décès du testateur, et la condition légale d'autorisation, » lorsqu'elle vient à s'accomplir, a, comme dans le cas de l'ar- » ticle 1179, un effet rétroactif au jour où le droit a pris naissance (c. ch. civ. 7 juillet 1868, *Bourlier* c. *bureau de bienfaisance de* » *Saint-Genis*) ». En conséquence et à défaut d'héritiers à réserve, l'établissement a droit aux fruits produits par les biens légués depuis le jour du décès, à moins que l'héritier du sang ne se soit mis, dans l'ignorance du legs et de bonne foi, en possession de l'hérédité (même affaire, Lyon, 22 mars 1866), soit que la commune légataire universelle ait accepté (Bordeaux, 9 mars 1859, *Fieffé de Liévreville* c. *Burette*), soit qu'elle n'ait point accepté provisoirement le legs, ainsi que le lui permettait l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, cette acceptation provisoire n'étant pas, à cet effet, obligatoire pour elle (Bordeaux, 20 février 1865,

et c. ch. req. 4 décembre 1866, *Fieffé de Liévreville* c. *ville de Bordeaux* [n° 1446]).

1445. Dans tous les cas où l'autorisation, soit du chef de l'État, soit du préfet, est nécessaire, ils peuvent, soit autoriser l'acceptation pour la totalité de la libéralité, soit la refuser pour le tout, soit l'autoriser seulement pour partie. Toute clause contraire à ce droit de réduction doit être considérée comme non écrite (C. civ. art. 900), en tant que contraire aux considérations d'ordre public tirées de l'intérêt des familles, de l'intérêt politique et économique de l'État et de l'intérêt possible des établissements gratifiés, qui servent de base aux dispositions de l'article 910 du Code civil [nos 1448 à 1450]. Cette règle s'applique aux communes, à tous établissements publics et à tous établissements d'utilité publique.

Nous tenons, malgré les décisions rendues en sens contraire, qu'elle doit notamment faire considérer comme nulle la disposition par laquelle un testateur, après avoir fait un legs au profit d'un établissement public, déclare, par une sorte de substitution vulgaire, que ce legs sera sans effet pour le tout, dans le cas où, par une cause quelconque, il ne recevrait pas son exécution complète, et qu'un tiers sera appelé à le recueillir au lieu et place de l'établissement public (*sic*, Lyon, 29 janvier 1864, *Carriot* c. *Callange* ; Paris, 2 avril 1861, *Chagot* c. *Bissé*. — *Contra*, dans cette dernière affaire, c. ch. civ. 24 mars 1863, Amiens 24 juillet 1863, et c. ch. req. 13 juillet 1868 ; S. 63, 1, 169 ; 2, 131 ; 68, 2, 352; Grenoble, 5 juillet 1869, S. 70, 2, 13).

Les inconvénients de la jurisprudence contraire de la cour de cassation sont tempérés par le pouvoir appartenant au gouvernement de n'accorder l'autorisation pure et simple d'accepter, qu'autant qu'une transaction, homologuée dans le décret d'autorisation, serait au préalable intervenue entre les héritiers du sang et l'établissement légataire ; dans ce cas le substitué vulgaire ne saurait prétendre, ni à l'ouverture des droits éventuels qu'il tenait du testament, ni aux valeurs abandonnées aux héritiers comme condition de leur consentement à l'exécution du testament (c. ch. req. 18 janvier 1869, *Jiolot* c. *les Lazaristes*, S. 69, 1, 105).

1446. L'exercice du droit de réduction ne modifie pas le caractère du legs. Le décret ou l'arrêté préfectoral qui n'autorise, que jusqu'à concurrence d'une quotité ou d'une somme déterminée, l'acceptation par une commune ou par tout autre établissement

public ou par un établissement d'utilité publique, d'un legs universel fait en sa faveur, n'a pas pour conséquence de le transformer en legs à titre universel ou à titre particulier, et de le soumettre à l'application de l'article 1014 du Code civil; la qualité du légataire est fixée à l'ouverture de la succession; le caractère du legs, irrévocablement fixé par les dispositions du testament, n'est pas plus modifié, par l'effet ultérieur de l'autorisation, que par la présence des héritiers réservataires; quoique réduit, dans les deux cas, dans son émolument, le legs demeure universel; par suite, aux termes de l'article 1006, s'il n'y a pas d'héritiers à réserve, l'établissement est saisi de plein droit des biens légués dans la limite de la réduction prononcée, et les fruits et intérêts lui sont acquis du jour même de l'ouverture de la succession (Bordeaux, 20 février 1865, et c. ch. req. 4 décembre 1866, *Fieffé de Liéville* c. *comm. de Bordeaux*; Lyon, 22 mars 1866, et c. ch. civ. 7 juillet 1868, *Bourlier* c. *bureau de bienfaisance de Saint-Genis*; Amiens, 8 mars 1860, *Douilly* c. *hospice de Guise*). L'acte d'autorisation ne pourrait pas, en réduisant l'émolument du legs universel, enlever dans ce cas à l'établissement la saisine légale, bien que l'arrêt d'Amiens admette cette éventualité. L'établissement ne sera tenu de contribuer aux dettes et charges que dans la proportion de son émolument, bien qu'il conserve, malgré la réduction, la qualité de légataire universel; un arrêt (Nîmes, 9 décembre 1862, *com. de Collorgues* c. *Lacoste*) la lui a refusée, en considérant à tort qu'il le fallait pour lui éviter l'obligation, inique en pareille hypothèse, de payer la totalité des dettes et legs particuliers.

1447. Un décret étant nécessaire pour autoriser l'acceptation des dons et legs lorsqu'il y a réclamation des héritiers du sang, nulle acceptation ne peut avoir lieu sans qu'au préalable ceux-ci aient été mis en demeure de consentir à la délivrance. Ils doivent l'être dans les formes prescrites par l'ordonnance du 14 janvier 1831 pour les établissements religieux [n° 1532], à l'effet de déclarer s'ils adhèrent ou s'opposent à l'acceptation de la libéralité (C. d'Ét. 22 janvier 1857, *Brunet*), alors même qu'il y aurait un légataire universel ayant donné son adhésion à la délivrance du legs (C. d'Ét. 1er mars 1866, *Barny*). La circulaire du 3 août 1867 rappelle ainsi qu'il suit aux préfets que cette règle doit toujours être respectée dans l'application des dispositions de la loi du 24 juillet 1867:

« A l'égard des legs faits aux communes sans charges, conditions, ni affectation immobilière, sur l'acceptation desquels le paragraphe 9 donne aux conseils

municipaux le droit de statuer, vous aurez soin de veiller à ce que les conseils municipaux s'assurent que les héritiers du testateur ont consenti à la délivrance des libéralités, ou que, du moins, ils ont été appelés à se prononcer par une mise en demeure régulière ».

1448. Une autre conséquence importante résulte de la disposition de ce même article 48 de la loi de 1837, prescrivant que les délibérations portant refus de dons et legs ne soient exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Cette prescription a eu pour but d'appeler le chef de l'État à apprécier les motifs sur lesquels étaient fondées lesdites délibérations, et lui a donné le pouvoir (transmis au préfet en 1852, tabl. A 49°) de prendre une décision en sens contraire, dans le cas où elles ne lui paraîtraient pas conformes à l'intérêt de la commune ou des sections qui en font partie; il en résulte par conséquent qu'il peut l'autoriser d'office à accepter la libéralité (C. d'Ét. 14 avril 1864, *commune d'Eysuies*).

La loi du 24 juillet 1867 a dérogé à cette disposition en disant que le conseil municipal règle non-seulement l'*acceptation* des dons et legs, mais aussi leur *refus*; toutefois cette dérogation est restreinte aux seuls cas d'application des §§ 9 et 10 de l'article 1er de cette loi; l'article 48 de la loi de 1837 conserve toute sa force dans tous les cas où la délibération du conseil municipal portant qu'il n'y a lieu d'accepter, ne pourrait être ramenée à exécution qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale ou préfectorale, ainsi qu'il est expliqué ci-dessus [n° 1440].

Ce droit d'*autoriser d'office* l'acceptation des dons et legs faits aux communes et aux établissements publics est consacré par une jurisprudence générale et constante. On doit même, indépendamment du droit d'acceptation provisoire, le faire dériver du principe même de l'article 910 du Code civil; aussi la jurisprudence pratique de l'administration l'appliquait avant l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, comme depuis. Cette jurisprudence s'étend non-seulement aux communes[1], mais aussi aux sections de com-

[1] Avis du conseil d'État du 22 mai 1838, suivi d'une ordonnance conforme du 5 juillet 1838, *commune de Sauteyrargues* (*Hérault*), rapportés dans l'*École des communes*, année 1844, page 303. — Ordonnance royale du 1er février 1844, *communes de Saint-Didier-sous-Beaujeu et de Vernay* (*Rhône*); École des communes, 1844, p. 305. — Décret du 30 novembre 1852, *donation faite par la dame Delahaye à la commune de Villers-Canivet* (*Calvados*); nous reproduisons le texte de cette décision (*a*) comme exemple, parce qu'elle est une des plus brèves.

(*a*) « La section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes du conseil d'État enten-

mune[1], aux bureaux de bienfaisance[2], aux fabriques[3] et à tous les établissements publics. Elle est fondée sur ce que le principe de la nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements publics, a pour raison d'être non-seulement l'intérêt politique et économique de l'État contraire à l'extension de la propriété de mainmorte, non-seulement l'intérêt des familles, mais aussi l'intérêt de l'établissement donataire ou légataire qui peut être mal défendu par ses représentants; dans ce but, le droit d'autorisation n'est complet et efficace qu'à la condition de comprendre le pouvoir d'accorder l'autorisation d'accepter les dons et legs, non-seulement lorsqu'elle est demandée, mais aussi lorsqu'elle n'est pas demandée, et même lorsque la commune ou l'établissement public prétend refuser la libéralité. Tel est ce *droit d'autoriser d'office*, pratiqué d'une manière continue par la jurisprudence de l'administration, que le conseil d'État, après l'avoir provoquée par ses avis, a consacrée au contentieux par son très-important arrêt, ci-dessus cité, du 14 avril 1864.

Nous allons établir que cette jurisprudence sur le droit d'autoriser d'office, comprend le droit de *réduire d'office* la libéralité

— Décisions diverses rapportées au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, années 1857, page 284; 1858, p. 131 et 315; 1861, p. 417; 1862, p. 34, etc.

[1] Avis du conseil d'État du 23 décembre 1834, suivi d'une ordonnance royale conforme du 26 février 1835 (reproduite dans son *Traité des sections de commune*, 2e édition, page 197, par M. Léon Aucoc, qui a collationné le texte aux archives du ministère de l'intérieur, le dispositif de cette ordonnance étant seul reproduit au *Bulletin des lois*), *section de Vaulichères, dépendant de la commune de Tonnerre*.

[2] Avis de l'assemblée générale du conseil d'État du 25 février 1835, *bureau de bienfaisance de Calais*, rapporté dans l'*École des communes*, 1844, p. 302.

[3] Ordonnance royale du 7 novembre 1839, autorisant d'office l'acceptation d'un legs fait à la *fabrique de l'église Saint-Pierre de Lyon*; avis de la section d'administration du 29 juillet 1851, *fabrique de l'église de Montain (Jura)*; rapportés dans l'*École des communes*, 1844, p. 300; 1855, p. 148.

» due, décrète..... Article 2. Ne sont point approuvées les délibérations du conseil municipal de
» la commune de Villers-Canivet (Calvados), en date des 29 août 1847 et 7 octobre 1851, portant
» refus d'accepter la donation faite à cette commune par la veuve Delahaye, suivant actes publics
» des 18 décembre 1847 et 18 mars 1851, de : 1° une maison estimée 3,000 fr.; 2° d'objets mobi-
» liers estimés 600 fr.; 3° d'une somme de 4,000 fr.; à la charge par ladite commune d'entretenir
» à perpétuité, dans la maison donnée pour l'éducation des jeunes filles, une religieuse de l'ordre
» de la Providence, et de payer à cette religieuse un traitement annuel de 400 fr. Le maire de Vil-
» lers-Canivet, au nom de cette commune, et la supérieure générale de la congrégation des sœurs
» de la Providence de Lisieux, au nom de cette congrégation, sont autorisés à accepter, chacun
» en ce qui le concerne, ladite donation aux charges, clauses et conditions énoncées dans les
» actes précités. »

[nos 1445 et 1446], et doit logiquement embrasser le droit de *refuser d'office*.

1449. Puisqu'il est acquis que l'administration peut statuer sur les affaires de dons et de legs, sans y avoir été provoquée par une demande en autorisation d'accepter la libéralité, et même malgré le refus de la commune ou de tous autres établissements donataires ou légataires, il est constant que ces établissements n'ont pas le droit exclusif de saisir seuls l'administration supérieure de l'examen de ces questions. Pour autoriser d'office, il faut que l'administration puisse se saisir d'office ou être saisie par les tiers (les héritiers notamment), afin qu'elle statue sur leur demande en opposition d'autorisation et use de son droit de statuer d'office. La prétention de laisser cette question d'autorisation en suspens jusqu'à l'expiration du délai de 30 ans, est donc contredite directement par la jurisprudence, qui a consacré le droit de l'administration de prononcer d'office.

D'autre part, il est impossible de restreindre à la seule autorisation d'accepter la libéralité, le droit de prononcer d'office. *Autoriser*, c'est statuer; *autoriser d'office*, c'est statuer d'office; or, *statuer* sur une question d'autorisation d'accepter un legs, c'est autoriser ou refuser l'autorisation; *statuer d'office*, c'est, en pareille matière, faire l'une de ces deux choses, ou *autoriser d'office* l'acceptation, ou *refuser d'office* l'autorisation d'accepter; donc, puisque l'administration a le pouvoir de statuer d'office pour accorder une autorisation, elle a le droit de statuer d'office pour refuser cette autorisation, l'établissement légataire ne faisant, dans un cas comme dans l'autre, aucune demande d'autorisation.

Sans doute, l'administration supérieure ne se prononcera certainement pas sans avoir mis la commune ou l'établissement public en demeure de délibérer sur la question de savoir s'ils entendent ou non accepter la libéralité qui leur est faite. Mais, loin d'admettre leur inertie pendant les 30 années de la prescription des droits, l'administration supérieure leur imposerait évidemment un délai déterminé pour se prononcer, délai passé lequel (et c'est là le point de droit que nous cherchons à établir) elle pourrait passer outre et *statuer d'office*, soit en donnant, soit en refusant l'autorisation d'accepter nécessaire à l'exécution de la libéralité.

Du droit de réduction des libéralités faites aux établissements publics, droit appartenant au gouvernement, en conséquence du

principe de l'article 910 du Code civil, résulte une preuve directe de cette vérité, que, si l'administration supérieure a le droit d'autoriser d'office, elle a aussi, sauf mise en demeure préalable de l'établissement d'avoir à se prononcer dans un délai déterminé, le droit de refuser d'office, parce que, dans un cas comme dans l'autre, c'est statuer sur une même question.

En effet, nous avons vu [nº 1445] que toute autorité compétente pour statuer en matière de dons et legs aux communes et autres établissements, peut statuer de trois manières différentes : en *autorisant* l'acceptation, en la *refusant*, ou en *réduisant* le montant de la libéralité. Or, qu'est-ce que cette réduction? c'est l'autorisation accordée pour une partie de la libéralité et refusée pour l'autre; de sorte que toute décision qui réduit est une décision qui accorde pour partie l'autorisation et qui la refuse pour partie. Or est-il possible de dénier à l'autorité administrative, compétente pour autoriser d'office, le droit de réduire d'office? Une pareille dénégation serait peu raisonnable et démentie par tous les précédents. Des avis du conseil d'État ont proposé d'office de n'accorder l'autorisation que pour moitié, et, par conséquent, d'autoriser pour partie et de refuser pour partie l'autorisation. De sorte que, lorsqu'on reconnaît à l'administration le droit d'autoriser d'office pour la totalité d'une libéralité, on lui donne nécessairement le droit de n'autoriser d'office qu'une acceptation partielle de la libéralité par l'exercice de son droit de réduction, et, par conséquent, le droit de refuser pour partie. On ne peut donc scinder; et puisque l'administration a le droit de statuer d'office, soit pour autoriser, soit pour réduire, elle le possède également pour refuser; l'exercice du droit de réduction étant partie autorisation et partie refus, le pouvoir de statuer comprend le pouvoir de donner indistinctement l'une ou l'autre de ces trois solutions.

1450. Si de cette analyse nous passons à un ordre d'idées qui n'est ni plus direct ni plus précis, mais plus spiritualiste, nous trouvons, dans les motifs de la loi et de la solution cherchée, les mêmes raisons de résoudre affirmativement la question posée. Nous avons déjà dit à plusieurs reprises que la nécessité de l'autorisation pour accepter les dons et legs faits aux établissements publics et aux établissements d'utilité publique est motivée, dans notre législation, par le triple intérêt de l'État, se produisant sous des aspects divers et nombreux, des familles dépouillées par la libéralité, et des établissements eux-mêmes.

En se plaçant à ce point de vue élevé de l'esprit de la loi, dont une jurisprudence éclairée ne doit pas se départir, la jurisprudence administrative a admis l'acceptation d'office des libéralités faites aux communes et aux établissements publics, par ce motif que, sans cela, l'un des intérêts que la loi a voulu protéger pourrait demeurer en souffrance, ne pas recevoir la satisfaction qui lui est due, et que la loi a voulu lui donner. Cet intérêt est celui des établissements gratifiés, « pour les défendre, a-t-on dit, contre les erreurs ou les faiblesses de leurs administrateurs ». C'est pour que la protection de la puissance publique pût garantir cet intérêt d'une manière effective que l'on a déclaré que l'article 910 du Code civil contenait le pouvoir d'autoriser d'office et que ce pouvoir résulte aussi de tous les textes spéciaux qui convergent autour de ce texte principal. C'est ce que dit l'avis du conseil d'État du 2 mai 1838, suivi d'une ordonnance royale conforme (*com. de Fauteyrargues*, *Hérault*). Or, nous serons bien difficilement contredit, si nous affirmons que, des trois intérêts qui motivent les dispositions de l'article 910, celui de l'établissement gratifié est le moindre; il est celui qui a exercé le moins d'influence, soit dans le droit ancien, soit dans le droit actuel, sur la volonté du législateur; il est celui des trois qui a dû exercer l'action la moins déterminante sur l'introduction et le maintien dans le droit français de cette grande, antique et toujours nécessaire restriction à l'acceptation des dons et legs par les établissements de mainmorte. Si cependant la lésion possible de l'intérêt de l'établissement légataire a dû faire admettre l'*autorisation d'office*, comment la lésion certaine, évidente, d'un intérêt supérieur engagé dans l'affaire, de l'intérêt de la famille, ne ferait-elle pas admettre également le *refus d'office*, après une mise en demeure préalable d'avoir à s'expliquer dans un délai déterminé? La raison de décider est de la même nature dans les deux cas, avec cette seule différence que, dans l'un, elle découle de l'intérêt de l'établissement légataire, et que, dans l'autre, elle dérive de l'intérêt de la famille dépouillée par le legs. Nul ne dira que cet intérêt soit moins respectable, moins digne de protection, et surtout que la loi ait voulu l'environner de garanties moins sûres et moins complètes. Rien cependant ne serait plus contraire à l'intérêt des héritiers ayant qualité pour former opposition à l'autorisation d'accepter une libéralité, que cette position d'inertie prise par une commune ou une fabrique se flattant de les faire attendre 29 ans et onze mois qu'il leur plaise de saisir l'administration supérieure d'une demande en

autorisation d'accepter. Non-seulement ces héritiers seraient ainsi condamnés, par le caprice ou le calcul des établissements intéressés, à subir l'ennui et le dommage d'une incertitude et d'une attente indéfinies; non-seulement l'administration des biens resterait infailliblement en souffrance, mais encore les moyens d'opposition, les preuves, s'affaibliraient entre les mains des héritiers menacés de les voir, par l'action du temps, s'affaiblir et se perdre. Ils seraient encore privés de l'avantage légitime qu'ils peuvent avoir à ce que les autorités administratives ou religieuses locales, appelées à donner leur avis, soient bien celles sous les yeux desquelles ont pu s'accomplir les faits qui ont précédé, accompagné et immédiatement suivi la libéralité.

Ces questions d'autorisation sont de celles qui, pour être équitablement et sainement appréciées et décidées, doivent l'être à peu d'intervalle des faits accomplis; le droit de statuer *d'office*, pour refuser l'autorisation comme pour la donner, permet seul à l'autorité supérieure d'éviter l'affaiblissement ou la perte des preuves. Il donne seul à l'autorité supérieure l'indépendance qui doit lui appartenir dans ces questions, dont il dépendrait sans cela, de la volonté d'un établissement public ou d'utilité publique, de lui soustraire la connaissance pendant un temps indéfini. Il donne seul à l'autorité supérieure les moyens de déjouer une véritable fraude dont la famille du testateur serait victime; puisque la jurisprudence permet l'autorisation d'office contre l'intérêt de la famille (que le principe de l'autorisation a aussi pour but de protéger), elle doit aussi, dans l'intérêt de la famille, admettre le refus d'office, comme le droit de réduction d'office, en ce qui concerne tous les établissements publics et tous les établissements d'utilité publique.

1451. La commune, c'est-à-dire le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal et avec les autorisations prescrites [nos 1440 et suivants], n'accepte pas seulement les dons et legs qui lui sont faits directement et nominativement, et dont l'être moral, soit au point de vue de l'augmentation de son domaine immobilier, soit au point de vue de son patrimoine mobilier et de ses finances, est le bénéficiaire exclusif. Elle est aussi appelée à accepter dans les mêmes formes les libéralités faites au profit des pauvres ou de certaines catégories de pauvres de la commune, sans autre détermination, et à leur donner la destination voulue par les donateurs ou testateurs. Le maire habilité et autorisé comme il vient d'être

dit, est, à ce point de vue, le représentant légal des pauvres de la commune, lorsque les dispositions entre vifs ou testamentaires au profit des pauvres n'ont désigné aucun établissement compétent pour recueillir et administrer la libéralité. Ce titre résulte pour lui de l'article 937 du Code civil et de l'ordonnance royale du 2 avril 1817.

Mais cette ordonnance n'était appliquée sous ce rapport, jusqu'en ces derniers temps, que dans les communes où il n'existait pas de bureau de bienfaisance. C'était la conséquence d'une jurisprudence longtemps suivie par l'administration et par le conseil d'État qui faisait du bureau de bienfaisance le représentant légal et exclusif des pauvres [n° 1505]. Mais une jurisprudence contraire, provoquée par un avis de principe du conseil d'État en date du 6 mars 1873, est venue substituer à la pratique antérieure les trois règles suivantes : — 1° cette jurisprudence nouvelle ne reconnaît aux bureaux de bienfaisance que le droit *d'accepter les dons qui leur sont adressés* ; — 2° elle considère le maire, qu'il y ait ou non un bureau de bienfaisance dans la commune, comme le seul représentant *légal* des pauvres, seul capable d'accepter et d'administrer les libéralités faites sans autre détermination, soit à tous les pauvres de la commune, soit à certaines catégories de pauvres ; — 3° si le maire est ainsi le représentant légal des pauvres, cette jurisprudence nouvelle ne fait pas de lui, comme autrefois des bureaux de bienfaisance, le représentant *exclusif* des pauvres, en ce sens que tous autres établissements publics dans la mission desquels rentre le soulagement des pauvres, peuvent être autorisés à recueillir ces libéralités conformément à la volonté des disposants. — Il faut rapprocher de cette analyse le texte même [n° 1506] de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873[1]. Il convient aussi de renvoyer à l'avis du conseil d'État du 24 mars 1880 [n° 1508].

[1] Comme membre et secrétaire de la commission de surveillance des prisons de Poitiers, nous avons eu l'occasion de provoquer l'une des premières applications de cette jurisprudence nouvelle, de la part du maire, du conseil municipal de Poitiers et du préfet de la Vienne, en obtenant du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, au profit du maire de Poitiers, pour être administrée par lui conformément aux intentions de la testatrice, le paiement d'une somme de 2,000 fr. léguée en 1851, par Mlle Richard, « *aux prisonniers nécessiteux de la prison de Poitiers* ». En vertu d'un jugement du tribunal de Poitiers en date du 21 mars 1854, cette somme était depuis cette époque, et du consentement des héritiers, déposée à la caisse des dépôts et consignations « au *nom de qui il appartiendra* ». Les considérants de ce jugement indiquaient

L'acceptation des dons ou legs sera faite... par les maires des communes lorsque les dons ou legs seront faits au profit de la généralité des habitants, ou pour le soulagement et l'instruction des pauvres de la commune (Ordonnance royale du 2 avril 1817, art. 3). — Tout notaire dépositaire d'un testament contenant un legs au profit de l'un des établissements ou titulaires mentionnés ci-dessus sera tenu de leur en donner avis lors de l'ouverture ou publication du testament. En attendant l'acceptation, le chef de l'établissement ou le titulaire fera tous les actes conservatoires qui seront jugés nécessaires (*id.*, art. 5). — [*Voir*, n° 1332, le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863.]

1452. Le maire, régulièrement habilité et autorisé, a aussi qualité pour accepter les dons et legs faits à des établissements non légalement reconnus, lorsqu'il résulte de la disposition et des caractères propres à l'établissement que le donateur ou testateur a eu pour but le soulagement des pauvres ou de certaines catégories de pauvres de la commune, plutôt que de gratifier l'établissement lui-même. Si, dans l'application, cette règle peut donner lieu à des difficultés d'espèces et à l'appréciation de nuances délicates, son principe nous paraît à l'abri de toute contestation sérieuse. Il dérive de l'esprit des textes spéciaux, étudiés dans les numéros qui précèdent, et des principes généraux du droit; il sauvegarde à la fois l'intérêt sacré des pauvres, gratifiés par ces dispositions, que sacrifieraient une interprétation judaïque ou une routine contraire, le respect dû à la volonté des disposants, et même l'intérêt des familles lorsqu'elles consentent à l'exécution de ces libéralités. Les circonstances cependant peuvent être telles que l'acceptation de ces libéralités par le maire, à charge de leur donner la destination voulue par le disposant, soit possible même sans le consentement des héritiers ou légataires universels.

à tort le préfet de la Vienne comme pouvant avoir qualité pour retirer cette somme de la caisse des dépôts et consignations et représenter cette catégorie de pauvres. Le bureau de bienfaisance de Poitiers aurait pu, d'après la jurisprudence administrative antérieure, demander à accepter ce legs et lui donner la destination voulue par la testatrice, sous la réserve, au point de vue de l'exécution, de l'observation des règlements des prisons. Mais, cette somme ayant toujours été laissée à la Caisse des dépôts et consignations, le bureau de bienfaisance de Poitiers, depuis l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873, et en vertu de la nouvelle jurisprudence que cet avis a inaugurée, ne pouvait plus être appelé à en délibérer. Le maire de Poitiers avait seul qualité pour accepter ledit legs au nom de cette catégorie de pauvres, en vertu de la règle établie dans le présent numéro, et c'est la voie qui a été suivie; M. le maire et le conseil municipal ont ensuite délégué à la commission de surveillance des prisons la mission d'exécution des volontés de la testatrice.

Aussi cette règle a-t-elle été posée par le conseil d'État bien avant son changement de jurisprudence sur les autres questions [traitées n° 1451]; elle a été notamment formulée dans un remarquable avis du conseil d'État du 7 décembre 1858, reproduit ci-dessous et dont nous nous sommes également fait un devoir de donner le texte dans les éditions antérieures de cet ouvrage [1].

C'est dans le même ordre d'idées, et en rendant hommage aux mêmes principes, sans porter atteinte ni à la règle fondamentale de notre droit public qui réserve aux pouvoirs publics la reconnaissance des personnes morales, ni aux articles 911 du Code civil et 4 de la loi du 24 mai 1825 sur les congrégations religieuses de femmes [n° 1543], qu'ont jugé la cour de Caen le 29 février 1864 et la cour de cassation le 6 novembre 1866 (ch. civ. *Varin* c. *maire de Caen*, S. 69, 1, 120). Le testament portait : « Je veux que ce » que je posséderai à ma mort soit donné aux pauvres, deux tiers » aux Petites-Sœurs des pauvres de Caen, l'autre tiers aux pauvres » de ma paroisse ». Les deux arrêts ont reconnu la validité du legs, en le considérant comme fait non au profit desdites Petites-Sœurs des pauvres, communauté religieuse de femmes non autorisée, mais aux pauvres recueillis et soignés par elles, et représentés au procès par le maire de la commune de Caen.

La section de l'intérieur..., considérant qu'aux termes de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817, c'est aux maires qu'il appartient d'accepter les dons ou legs faits pour le soulagement et l'instruction des pauvres; que, dès lors,

[1] Nous avons eu l'occasion de provoquer l'application de cet avis du conseil d'État, dans l'exercice de nos fonctions de membre du Comité consultatif des établissements hospitaliers et de bienfaisance de l'arrondissement de Poitiers, par une consultation développée et dont les conclusions ont été suivies par la commission administrative du bureau de bienfaisance, le conseil municipal, le maire de Poitiers et le préfet de la Vienne, dans l'espèce suivante. Le bureau de bienfaisance de Poitiers avait été institué légataire universel d'une fortune importante par M. et M[lle] Ancelin; parmi les legs particuliers dont les généreux testateurs avaient grevé cette libéralité, se trouvaient deux legs d'environ 10,000 fr. au profit de la *Société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers*, qui, n'étant pas approuvée, ne pouvait être autorisée à accepter la libéralité; mais nous avons trouvé dans les statuts de cette société, bien qu'elle ne constituât pas un établissement légalement reconnu, les caractères permettant à l'administration municipale d'user du droit d'accepter la libéralité, que lui reconnaît l'avis du conseil d'État du 7 décembre 1858, à charge de donner à cette libéralité la destination voulue par le testateur; c'est ce qui fut réalisé en 1872. Pourquoi ne pas dire aussi la manière délicate dont nous avons été remercié, par la délibération du conseil de la *Société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers* qui nous a spontanément conféré, à cette occasion, le titre de bienfaiteur de cette société.

l'autorité municipale est fondée à réclamer l'autorisation d'accepter des legs faits à des établissements non légalement reconnus, lorsque ces legs portent évidemment le caractère de dispositions faites au profit soit de la généralité des pauvres, soit d'une catégorie spéciale des indigents de la commune; considérant, toutefois, qu'il importe de réserver à l'autorité supérieure une entière liberté d'appréciation des demandes de cette nature; considérant, en effet, que l'extrême variété des circonstances d'espèces doit conduire, dans cette matière, à des décisions diverses et que le consentement donné par les héritiers à la délivrance des legs ne peut pas être considéré comme le seul motif, ni même comme le motif principal de décider; que, s'il est vrai, comme l'indique M. le ministre de l'intérieur dans sa dépêche ci-dessus visée, que ce consentement doit, en règle générale, lever tous les doutes en ce qui touche les chances de contestations judiciaires qu'il importe d'éviter aux communes, il peut arriver aussi que, nonobstant l'adhésion des héritiers, le gouvernement ne juge pas à propos d'autoriser l'acceptation des legs par l'entremise de l'autorité municipale, soit parce que les libéralités ne lui paraîtraient pas rentrer suffisamment dans le cadre des prévisions de l'ordonnance réglementaire de 1817, soit pour tout autre motif résultant des circonstances de chaque espèce; mais que, d'autre part, il est possible aussi que le consentement des héritiers ne paraisse même pas nécessaire; qu'en effet le testateur, tout en désignant comme légataire un établissement charitable non légalement reconnu, peut avoir employé des termes tels et être entré dans des explications si formelles qu'aucun doute ne saurait s'élever sur l'intention qu'il avait de gratifier de sa libéralité non pas l'établissement charitable lui-même en sa qualité personnelle, mais uniquement la classe spéciale d'indigents à laquelle l'établissement désigné consacre ses soins; qu'il existe d'ailleurs un grand nombre d'établissements charitables qui, bien que non légalement reconnus, se rattachent par des liens si étroits à l'administration municipale, soit par l'effet de subventions fixes et annuelles qui leur sont attribuées sur le budget communal, soit même par les détails de leur organisation intérieure, qu'ils peuvent être considérés comme ayant réellement acquis le caractère d'établissements communaux; et qu'enfin le respect de la volonté des testateurs et l'intérêt des pauvres doivent conduire à rechercher, autant que possible, l'interprétation la plus favorable à l'accomplissement des legs..., — Est d'avis : qu'en règle générale, il y a lieu d'autoriser les administrations à accepter les libéralités faites à des établissements non légalement reconnus, lorsque ces libéralités rentrent dans les prévisions de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817, sauf toutefois l'appréciation des circonstances particulières de chaque espèce, et en se conformant d'ailleurs à la jurisprudence établie par les précédents du conseil d'État (Avis du conseil d'État du 7 décembre 1858).

1453. Ce n'est pas seulement dans les trois hypothèses que nous venons de passer en revue, que l'acceptation de la libéralité est faite par le maire de la commune dûment autorisée, c'est-à-dire, 1° lorsque le don ou legs s'adresse directement à elle; 2° lorsque la libéralité est faite au profit des pauvres ou d'une catégorie de pauvres, sans autre désignation; et 3° lorsqu'elle est faite au profit de certains établissements non légalement reconnus. La com-

mune doit encore accepter la donation ou le legs dans les trois autres cas suivants.

4° Lorsque la libéralité est faite à des établissements ecclésiastiques, fabriques, menses, consistoires, pour le soulagement des pauvres, seulement lorsqu'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus seuls doivent être distribués ; alors le maire accepte *le bénéfice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune*, sans avoir le droit d'en contrôler l'emploi, d'après l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873 [n° 1506].

5° Lorsque la libéralité est faite aux mêmes établissements, à charge de fonder ou d'entretenir des écoles, parce que le soin et l'obligation de pourvoir à l'instruction primaire publique appartiennent aux communes, la commune et l'établissement ecclésiastique doivent accepter conjointement, ce dernier n'ayant qu'un droit de surveillance, quant à l'exécution et au maintien de la fondation; les rentes sur l'État données ou léguées doivent être simultanément inscrites sous le nom de l'établissement institué et sous celui de la commune; mais la garde de tous les titres de propriété mobilière ou immobilière, la perception des revenus, l'administration des immeubles, comme la direction de l'école et la fixation de son régime, doivent appartenir exclusivement à la commune (C. d'Ét. avis des 4 mars 1841, 10 juin 1863, 22 novembre 1866).

6° Il doit y avoir également acceptation conjointe lorsque ces dons ou legs sont faits à des communautés religieuses enseignantes dûment autorisées; avec cette différence, qu'on applique entièrement les règles précédentes lorsque les libéralités sont faites pour la fondation ou l'entretien d'écoles devant avoir le caractère d'écoles communales et publiques, et que, dans le cas où ce doit être une école libre, la commune, ne devant alors exercer d'autre droit que celui d'une simple surveillance pour l'exécution de la fondation, ne doit pas obtenir l'immatriculation simultanée des titres de rentes (C. d'Ét. avis 10 juin 1863).

§ IV. — Finances, actions, créances et dettes des communes.

1454. Subdivision de ce paragraphe.

1454. Ce paragraphe se subdivise naturellement; nous placerons d'abord dans un premier groupe tout ce qui se rattache plus direc-

tement aux finances et au budget de la commune, les emprunts, les contributions extraordinaires, et le budget surtout, y compris les impôts communaux. Dans un second groupe nous réunirons les règles relatives : aux diverses actions intéressant les communes, soit comme demanderesses, soit comme défenderesses ; au paiement de leurs dettes (ces règles sont les mêmes pour les départements et les établissements publics) ; et au recouvrement de leurs créances.

Nous poursuivons ainsi l'étude de la série des douze principales sortes d'actes de la vie communale, celles étudiées dans les deux portions de ce paragraphe, comme celles, au nombre de cinq, du paragraphe précédent.

A. *Finances communales.*

1455. 6° Emprunts communaux.
1456. 7° Contributions extraordinaires communales.
1457. 8° Budget communal.
1458. Budget ordinaire; budget extraordinaire.
1459. Statistique; tableau des chiffres des recettes et dépenses communales d'après les comptes de 1871, publié en 1873 ; loi de 1878 et circulaire de 1879 prescrivant la publication des résultats des comptes de 1877.
1460. Dispositions concernant les villes ayant trois millions de revenus.
1461. Divers impôts communaux.
1462. *a*. Octrois; nature légale et caractères économiques des droits d'octroi ; importance de leur produit.
1463. Établissement des octrois.
1464. Modes de perception.
1465. Règles nouvelles de la loi du 24 juillet 1867.
1466. Modifications apportées par la loi du 10 août 1871 ; attributions des conseils généraux et limite de leurs délégations possibles aux commissions départementales en matière d'octroi.
1467. *b*. Droits de places dans les foires et marchés.
1468. *c*. Centimes additionnels communaux.
1468 *bis*. Situation financière des communes d'après les budgets primitifs de 1880 ; statistique des communes d'après le produit du centime.
1469. *d*. Taxe des chiens.
1470. *e*. Autres taxes et impositions communales.

1455. 6° *Emprunts*. Les règles relatives aux emprunts des communes varient suivant l'importance des emprunts et des communes. On doit, au point de vue du chiffre, de la nature de l'emprunt et des conditions de son remboursement, distinguer quatre hypothèses.

4° Les délibérations des conseils municipaux relatives aux emprunts des communes ne sont soumises à aucune approbation lorsqu'il s'agit d'emprunts remboursables, ou sur les centimes additionnels extraordinaires n'excédant pas cinq centimes et pour une durée de cinq années, votés par le conseil municipal dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général [n° 150], ou sur les ressources ordinaires, quand, dans ce dernier cas, l'amortissement ne dépasse pas douze années. Mais, en raison de la complète initiative qui appartient au conseil municipal pour ces mesures si graves, la loi du 24 juillet 1867 (art. 3 et 6 [n° 234]) a stipulé trois garanties distinctes en faveur des contribuables : 1° en cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la nécessité de l'approbation du préfet; 2° la faculté pour le préfet, dans un délai de trente jours, d'annuler la délibération du conseil municipal, d'office pour violation d'une loi ou d'un règlement, ou sur le recours des parties intéressées ; 3° la nécessité, pour les communes ayant un revenu moindre de 100,000 fr. (c'est-à-dire celles dont les recettes ordinaires, constatées par les comptes d'administration du maire et les comptes de deniers du receveur municipal, ont été inférieures à ce chiffre pendant les trois dernières années [1]), que l'emprunt soit voté par le conseil municipal assisté des plus imposés en nombre égal à celui de ses membres en exercice (L. 18 juillet 1837, art. 42). Dans les communes les moins importantes, le conseil municipal peut être composé, surtout par l'effet du suffrage universel, de non-propriétaires disposés

[1] Les communes ayant plus de 100,000 fr. de revenus sont au nombre de 207, suivant un *État des communes de France ayant 100,000 fr. de revenus ordinaires d'après les comptes administratifs de 1871, et classées suivant l'importance de leurs revenus,* — placé à la suite du rapport, en date du 24 septembre 1873, adressé au ministre de l'intérieur sur la situation financière des communes en 1871, par le directeur de l'administration départementale et communale. Sur ces 207 communes, dont les recettes ordinaires s'élèvent à 102 millions 219,267 fr., 22 renferment une population supérieure à 50,000 âmes [n° 219 *note*], et leurs recettes et dépenses forment le cinquième de l'ensemble des recettes et dépenses [n° 1459] de toutes les communes de France (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, année 1873, page 473). — La circulaire du ministre de l'intérieur du 7 janvier 1879, que nous analysons plus loin [n° 1459], et qui est relative à la publication de la situation financière des communes, d'après les comptes de 1877, prescrit aussi de dresser un état nominatif des communes ayant au moins 100,000 fr. de revenus ordinaires, d'après les comptes des exercices 1875, 1876 et 1877. Mais nous disons plus loin [n° 1459] que cet important travail n'est pas encore publié en janvier 1881 et n'a pu remplacer celui de 1873 sur les comptes de 1871.

à voter des charges dont ils ne doivent recueillir que le profit; mais cela se voit aussi dans des communes ayant un revenu supérieur à 100,000 francs; alors cependant l'emprunt est voté par le conseil municipal seul.

2° Si l'emprunt est remboursable, ou sur des contributions extraordinaires dépassant cinq centimes, sans excéder le maximum arrêté par le conseil général, dans les limites fixées par la loi du budget (L. 10 août 1871, art. 42 [n° 150]), ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant douze années, la délibération du conseil municipal, assisté ou non des plus imposés, suivant la distinction ci-dessus, est soumise à l'approbation du préfet (L. 24 juillet 1867, art. 5 [n° 235]).

3° Si l'emprunt est remboursable sur ressources extraordinaires dans un délai excédant douze années, il doit être autorisé par décret, et le décret doit être rendu en conseil d'État, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs et dans laquelle le conseil municipal a pu voter l'emprunt sans l'assistance des plus imposés (D. 21 août 1872, art. 5 § 9 [n°s 86 et 235]).

4° Si la somme à emprunter dépasse un million, ou si cette somme réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés dépasse un million, une loi seule pourra donner l'autorisation (L. 24 juillet 1867, art. 7 § 3). D'où suit que l'intervention du pouvoir législatif n'est plus exigée, depuis la loi de 1867, que pour ces emprunts de nature à être exclusivement contractés par les plus grandes villes, sauf aussi les dispositions spéciales aux villes de Paris et de Lyon [n° 1460].

Dans les trois derniers cas où l'emprunt doit être autorisé par arrêté préfectoral, par décret ou par une loi, c'est le préfet (D. décent. tabl. A 43°) qui approuve les conditions de réalisation de l'emprunt préférées par le conseil municipal, avec ou sans les plus imposés, soit par voie d'adjudication avec publicité et concurrence, soit par voie d'émission publique d'obligations, soit par voie de traités de gré à gré avec des capitalistes, des banquiers, la caisse des dépôts et consignations (Instructions des 20 août 1840, 23 janvier 1841, 25 janvier 1854 [n° 1095]) ou le crédit foncier de France (L. 6 juillet 1860, art. 1 [n°s 1332 et 1351]).

Un décret du 23 juin 1879 porte règlement, en 82 articles, de la comptabilité des emprunts des départements, des communes et des établissements publics.

1456. 7° Les *contributions extraordinaires* ou centimes additionnels extraordinaires communaux sont soumis aux règles suivantes :

1° La loi du 24 juillet 1867 (art. 3 [n° 234]) a dispensé de toute autorisation, même de celle du préfet, les délibérations des conseils municipaux votant des contributions extraordinaires qui n'excèdent pas le maximum à fixer chaque année par le conseil général et, dans tous les cas, cinq centimes pendant cinq ans. Mais, dans ce cas, la loi (art. 6) a stipulé les trois mêmes garanties qu'en matière d'emprunts dans l'hypothèse correspondante. Les conseils municipaux peuvent aussi (L. 1867, art. 3 § 2), sans avoir besoin d'aucune autorisation, voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, ou, au lieu et place de ces trois centimes, une journée de prestation ; cette faculté de substitution, limitée à dix ans par la loi du 11 juillet 1868 sur les chemins vicinaux, qui la leur a donnée [n° 1378], a été prorogée de cinq ans par la loi du 25 juillet 1873 [n° 1391].

2° Les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes, sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée ne serait pas supérieure à douze années, sont l'objet de délibérations soumises à l'approbation du préfet (L. 24 juillet 1867, art. 5 [n° 235]).

3° Toutes contributions extraordinaires dépassant le maximum fixé par le conseil général doivent être autorisées par décret, et le décret doit être rendu en conseil d'État s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur à 100,000 francs (D. 21 août 1872, art. 5 § 9 [n° 86]). La loi de 1867 a ainsi modifié considérablement la législation antérieure, notamment en ce qu'elle a complétement supprimé l'intervention du pouvoir législatif pour les contributions extraordinaires quelle qu'en soit l'importance.

1457. 8° *Budget communal.*

Le budget communal est proposé chaque année par le maire, voté par le conseil municipal et approuvé par arrêté du préfet : 1° dans toutes les communes dont les revenus ordinaires sont inférieurs à 100,000 francs (L. 1837, art. 33) ; 2° dans les autres communes, lorsque aucune demande d'imposition extraordinaire non susceptible d'être votée définitivement par le conseil municipal ou approuvée par le préfet ne se trouve formulée au budget. Il est approuvé par décret dans les autres cas.

Les budgets communaux sont régis par les articles 33, 36, 37, 38, 39 de la loi du 18 juillet 1837 [nº 1458 *in fine*], le décret du 25 mars 1852 (tabl. A 42º [nº 115]), et les articles 2 et 15 de la loi du 24 juillet 1867 [nºs 234 et 1460].

D'après cette dernière disposition, les allocations portées au budget communal pour dépenses facultatives ne peuvent plus être ni changées ni modifiées par l'arrêté préfectoral ou le décret qui règle le budget, lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives. Cela revient à dire que les conseils municipaux, dans le cas prévu par l'article, disposent souverainement des excédants de leurs recettes *ordinaires* sur leurs dépenses obligatoires. « On ne peut que faire des vœux, ajoutait très-bien M. le sénateur Bonjean dans son rapport, pour que beaucoup de communes soient en situation de profiter de la liberté qui leur est accordée. »

Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées audit budget par le conseil municipal pour des dépenses facultatives ne peuvent être ni changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou par le décret impérial qui règle le budget (Loi du 24 juillet 1867, art. 2).

1458. Le budget communal se divise en deux parties, l'une relative aux dépenses, l'autre aux recettes. Comme pour l'État (soit qu'on appelle son budget extraordinaire de son vrai nom, soit qu'on l'appelle budget de liquidation ou compte de liquidation ou autrement), et comme pour les départements, en vertu des lois sur les conseils généraux du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 [nº 1356], le budget communal comprend un budget ordinaire et un budget extraordinaire.

Nous reproduisons les articles du règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 qui présentent le tableau de ces dépenses (L. 1837, art. 30) et recettes (L. 1837, art. 31 et 32) communales, d'après les textes législatifs intervenus à cet égard. Nous les faisons suivre des dispositions de la loi du 18 juillet 1837 dont la connaissance est nécessaire pour compléter le tableau du budget communal; ces dispositions de la loi de 1837 sont également reproduites dans le décret portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, dans son chapitre XXII intitulé : *Comptabilité des communes* (articles 434 à 546).

Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives. Sont *obligatoires* les dépenses suivantes : 1° l'entretien de l'hôtel de ville ou, s'il y a lieu, du local affecté à la mairie ; 2° les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ; 3° l'abonnement au *Bulletin des lois* ou au *Moniteur des communes ;* 4° les frais de recensement de la population ; 5° les frais des registres de l'état civil et la portion des tables décennales à la charge des communes ; 6° le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception ; 7° le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres ; 8° le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois et décrets ; 9° les pensions des employés municipaux et des commissaires de police régulièrement liquidées et approuvées ; 10° les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de cantons ; 11° les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois ; 12° les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ; 13° l'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement ; 14° les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs budgets et leurs comptes appuyés de pièces ; 15° le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés ; 16° les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés aux cultes ; 17° la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ; 18° les frais des plans d'alignements ; 19° les frais et dépenses des conseils des prud'hommes, pour les communes où ils siégent ; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent, ainsi que des sociétés de secours mutuels ; 20° les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux ; 21° les secours et pensions accordés aux sapeurs-pompiers, à leurs veuves et à leurs orphelins [*voir* n° 151] ; 22° la part contributive de la commune dans la dépense des travaux de défense contre les inondations ; 23° les frais de tenue des assemblées électorales pour l'élection : 1° des députés au Corps législatif, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux ; 2° des membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes ; 3° des chambres consultatives des arts et manufactures et des chambres de commerce ; 24° l'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition législative. Toutes les dépenses autres que les précédentes sont *facultatives* (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 486).

Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires. Les recettes *ordinaires* des communes se composent : 1° des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ; 2° des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ; 3° du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances ; 4° de la part accordée aux communes dans l'impôt des patentes ; 5° de la part revenant aux communes dans les droits de permis de chasse ; 6° du

produit des octrois municipaux ; 7° du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés ; 8° du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics ; 9° du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage; des droits de voirie et autres droits légalement établis ; 10° du prix des concessions dans les cimetières ; 11° du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux; 12° du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ; 13° de la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale ; 14° des intérêts de fonds placés au Trésor ; 15° d'une portion des droits à percevoir dans les écoles préparatoires à l'enseignement des lettres et des sciences, et dans les écoles préparatoires de médecine et de pharmacie; 16° du bénéfice résultant de l'administration des colléges; 17° des ressources affectées au traitement de l'instituteur et de l'institutrice primaires ; 18° des indemnités pour enrôlements volontaires; 19° du produit de la taxe municipale sur les chiens ; et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi (art. 484). — Les recettes *extraordinaires* se composent : 1° des contributions extraordinaires dûment autorisées ; 2° du prix des biens aliénés; 3° du prix d'aliénation de rentes sur l'État ; 4° des dons et legs ; 5° du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées; 6° du produit des coupes extraordinaires de bois; 7° du produit des emprunts, et de toutes autres recettes accidentelles (art. 485).

Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites [*voir* n° 1457] par l'ordonnance du roi, ou par l'arrêté du préfet, qui règle ce budget (Loi du 18 juillet 1837, *sur l'administration municipale*, art. 36). — Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour *dépenses imprévues*. La somme inscrite pour ce crédit ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires. Le crédit pour dépenses imprévues sera employé par le maire avec l'approbation du préfet et du sous-préfet. Dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire pourra employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suivra la dépense effectuée (art. 37). — Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées, et il ne peut y en être introduit de nouvelles par l'arrêté du préfet ou l'ordonnance du roi qu'autant qu'elles sont *obligatoires* (art. 38). — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire sera inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes dont le revenu est de cent mille francs et au dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur. Dans tous les cas, le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer. S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa

nature, ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle. Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum (art. 39).

1459. Après les dispositions législatives qui régissent le budget communal et déterminent ses recettes et dépenses, ordinaires et extraordinaires, il est utile de présenter, avec les statistiques officielles, un tableau d'ensemble donnant le montant de toutes les ressources et de toutes les charges communales. Nous regrettons toutefois que les renseignements complets de cette nature n'aient encore été publiés que pour l'exercice 1871. L'article 8 de la loi du 30 mars 1878 a prescrit de dresser un état général de la situation financière des communes au 1er janvier 1878, destiné à être publié et distribué aux Chambres. En exécution de cette disposition, une circulaire du ministre de l'intérieur du 7 janvier 1879 a demandé aux préfets de réunir et grouper dans un ordre uniforme les éléments que fournissent les comptes de 1877 de toutes les communes de France, dans six tableaux qui ont pour objet : 1° les recettes ordinaires, 2° les recettes extraordinaires, 3° les dépenses ordinaires, 4° les dépenses extraordinaires, 5° la comparaison des recettes avec les dépenses, 6° les emprunts et les dettes. La même circulaire prescrit de compléter cet exposé de la situation financière des communes par des renseignements statistiques sur le domaine communal, répartis dans trois autres tableaux (A, B, C); ils doivent contenir, le premier, les éléments principaux du patrimoine communal comparés avec ceux dont il se composait en 1871 (date de la dernière année pour laquelle pareil travail a été effectué [n° 1411]); le second, un exposé des propriétés communales affectées à des services publics; le troisième, la statistique de la voirie urbaine.

Cette importante publication n'a pas encore paru au moment où s'impriment ces lignes. Il ne faut pas la confondre avec la situation financière des communes dressée, non d'après les comptes, mais d'après les budgets primitifs pour chaque exercice depuis 1878 [n° 1468 *bis*]. En l'absence de cette situation financière des communes d'après les comptes de 1877, nous ne pouvons donner que les chiffres publiés en 1873 d'après les comptes de 1871, par le document officiel déjà cité ci-dessus

[n[os] 1444 et 1455 *en note*] et aussi plus loin [n[os] 1462, 1468 et 1470].

DÉSIGNATION.		1868.	1871.
		FR.	FR.
Recettes......	ordinaires.........	309,488,605	313,169,350
	extraordinaires....	130,078,005	226,416,910
	TOTAL........	439,566,610	539,586,260
Dépenses.....	ordinaires.........	276,343,915	276,187,190
	extraordinaires....	167,518,655	244,314,970
	TOTAL........	443,862,570	520,502,160
Résultat final.	excédant..........	»	19,084,100
	déficit............	4,295,960	»

1460. Les articles 15, 16 et 17 de la loi du 24 juillet 1867, formant le titre XI de la loi, sous la rubrique *Dispositions* [1] *concer-*

[1] Elles sont expliquées de la manière suivante par l'*Exposé des motifs* : « Le décret du 25 mars 1852 a soustrait à l'examen de l'autorité centrale et placé sous le contrôle des préfets les affaires des grandes villes, même les budgets, les traités à passer pour l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique, et la concession, pour une longue durée, des principaux services municipaux. L'article 7 du même décret a exclu du bénéfice de ses dispositions l'administration du département de la Seine et de la ville de Paris. L'expérience a démontré que, sur ce point, le décret de 1852 offre un double inconvénient : il décentralise trop les affaires importantes des grandes villes et pas assez les affaires ordinaires de la ville de Paris et du département de la Seine. Dans les villes principales de l'empire comme à Paris, les grandes affaires ont une importance et une gravité exceptionnelles; elles se rattachent souvent à des questions d'ordre public, et l'intérêt municipal y touche presque toujours à l'intérêt de l'État. Le projet vous propose, d'une part, de soumettre au contrôle du pouvoir central les budgets, les traités et les concessions à long terme dans les villes ayant 3 millions au moins de revenus; de l'autre, et pour les affaires ordinaires, de placer Paris, comme toutes les villes, sous un seul et même régime, le droit commun. Ces dispositions, qui ne modifient en rien les attributions des conseils municipaux, sont applicables seulement aux villes dont les noms suivent : Paris, dont le budget (recettes ordinaires) s'élevait, en 1865, à 130,197,863 fr.; Marseille, à 10,473,601 fr. 30 c.; Lyon, à 9,088,072 fr. 59 c.; Bordeaux, à 4,268,064 fr.; Rouen, à 3,595,109 fr. 13 c. »

Les recettes ordinaires de la ville de Paris, en progression constante chaque année, se sont élevées, en 1878, à 196,597,197 fr.; en 1879, à 201,559,948 fr.; en 1880, à 214,190,725 fr.; d'après les budgets primitifs, celles de Marseille se sont élevées, en 1879, à 12,661,858 fr.; celles de Lyon, en 1879, à 11,326,865 fr.; celles

nant les villes ayant trois millions de revenus, apportent, relativement à ces communes, des exceptions, et, pour Paris et Lyon, un retour [nº 123] au droit commun, sauf en ce qui concerne les impositions extraordinaires et les emprunts (D. 2 août 1879, art. 5 § 11 [nº 85]).

Les budgets des villes et des établissements de bienfaisance ayant 3 millions au moins de revenus sont soumis à l'approbation de l'empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur (Loi du 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 15). — Les traités à passer pour l'exécution, par entreprises, des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux déclarés d'utilité publique, dans lesdites villes, sont approuvés par décrets rendus en conseil d'État. Il en est de même des traités portant concessions, à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux desdites villes, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (art. 16). — Les dispositions de la présente loi et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui sont encore en vigueur, sont applicables à l'administration de la ville de Paris et de la ville de Lyon. Les délibérations prises par les conseils municipaux desdites villes, sur les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la présente loi, ne sont exécutoires, en cas de désaccord entre le préfet et le conseil municipal, qu'en vertu d'une approbation donnée par décret impérial. Aucune imposition extraordinaire ne peut être établie dans ces villes, aucun emprunt ne peut être contracté par elles, sans qu'elles y soient autorisées par une loi. Il n'est pas dérogé aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations de l'assistance publique, du mont-de-piété et de l'octroi de Paris (art. 17).

1461. Nous allons maintenant passer en revue les divers impôts communaux formant la partie la plus considérable des ressources communales; ce sont : 1º les octrois; 2º les droits de place dans les foires et marchés; 3º les centimes additionnels; 4º la taxe des chiens; et 5º l'ensemble des autres taxes et impositions communales.

de Bordeaux, à 6,836,120 fr., et celles de Rouen à 3,701,388 fr., également pour 1879. Mais ces dispositions sont en outre, depuis 1867, devenues applicables aux villes de Lille et de Saint-Étienne qui avaient alors moins de 3 millions de revenus, et qui depuis cette époque ont dépassé ce chiffre et ont atteint, en 1879, Lille celui de 4,862,489 fr., et Saint-Étienne celui de 3,292,453 fr.

La commission du Corps législatif avait proposé, sans y persister, d'étendre les articles 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1867 aux villes ayant 1 million de revenus, ce qui comprendrait, en 1880, les villes de Toulouse, Le Havre, Roubaix, qui ont de 2 à 3 millions de revenus, sans atteindre ce chiffre, et les villes de Reims, Toulon, Amiens, Nancy, Nîmes, Limoges, Rennes, Angers, Montpellier, Besançon, Nice, Orléans, Le Mans, Versailles, Grenoble, Tours, Boulogne-sur-Mer, Tourcoing et Dijon, dont le revenu annuel dépasse, en 1880, 1 million. Mais il faut remarquer que nous ne pouvons donner ces chiffres que d'après les budgets primitifs [nº 1468 *bis*] et non d'après les comptes qui ne sont pas encore publiés [nº 1459].

1462. *a. Octrois.*

Parmi les recettes ordinaires des communes ci-dessus mentionnées [nº 1458] dans l'article 484 du décret du 31 mai 1862, il en est une (§ 6), le produit des octrois municipaux, dont l'importance nécessite tout d'abord des explications particulières. Les droits d'octroi constituent un impôt indirect sur les consommations locales; ils ont les plus grandes affinités avec les contributions indirectes, sauf qu'ils forment un impôt municipal. Aussi ce sont les mêmes lois qui ont réglé les uns et les autres. La loi du 8 décembre 1814, sur les boissons, contient un titre consacré aux octrois, et a été suivie de l'ordonnance du 9 décembre 1814, portant règlement sur les octrois. De graves modifications à cette législation ont été principalement apportées par le titre II de la loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes, qui sert encore de base à la législation des octrois. Plusieurs autres dispositions de cette loi, telles que le droit d'exercice, consacré par l'article 237, sont appliquées par la jurisprudence aux octrois (c. cass. 5 septembre 1834). Les mêmes règles de procédure et de compétence leur sont également applicables : tribunaux de justice de paix pour les contestations relatives à l'application des tarifs et à la quotité des droits (L. 27 frimaire an VIII; D. 10 août 1809), tribunaux de police correctionnelle relativement aux contraventions. Les préposés de l'octroi sont soumis à la surveillance de l'administration des contributions indirectes et perçoivent pour le Trésor les droits d'*entrée*, que nous avons vus [nº 1210] faire partie des impôts compris sous la dénomination de contributions indirectes.

Aussi les octrois municipaux présentent-ils, au point de vue économique, les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que les contributions indirectes [nº 1124]. Toutefois la question de la suppression des octrois municipaux a été plus agitée que toute autre; les assemblées politiques l'ont souvent examinée, et la Chambre des députés de 1877 à 1881, où l'initiative parlementaire s'est montrée si féconde en propositions de loi, a été saisie, le 24 janvier 1880, d'une proposition de plusieurs de ses membres tendant à autoriser les communes à transformer leurs octrois en taxes directes (*Journ. offic.* 5 mars 1880, p. 2610 et suiv.). Nul ne conteste la nécessité des ressources demandées à l'octroi; sans elles il serait impossible d'équilibrer le budget communal; et les charges que les recettes des octrois sont destinées à couvrir, qu'elles continuent de figurer au budget des communes ou qu'on les fasse passer à celui de l'État (comme l'ont demandé des propositions

antérieures, bien que ce budget soit lourdement grevé), seraient en souffrance si, au lieu et place de l'octroi supprimé, des recettes correspondantes n'étaient pas créées. Or l'octroi, sans compter celui de Paris qui produit à lui seul plus de 120 millions, c'est-à-dire une somme supérieure à celle des autres octrois réunis, donne environ 110 millions [1] par an, c'est-à-dire qu'il constitue à lui seul (année normale) la sixième partie des revenus communaux de toute nature. Si l'on voulait demander l'équivalent à l'impôt direct, la valeur d'un centime additionnel étant de 3,457,799 francs [n° 1468 *bis*], il faudrait ajouter au montant des rôles généraux un nombre de centimes additionnels, tels que la charge ne serait ni plus équitablement établie, car nous verrons [n° 1468] pour quelle part considérable l'impôt direct figure dans les ressources communales, ni moins onéreuse pour les populations; le changement ne profiterait qu'aux intermédiaires.

1463. Les octrois ne peuvent être établis que lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, et sur l'initiative du conseil municipal (L. 28 avril 1816, art. 147); au 1er janvier 1880 les communes de France pourvues d'un octroi étaient au nombre de 1,540. La délibération du conseil municipal portant demande d'établissement d'octroi est soumise à l'examen de la section de l'intérieur du conseil d'État, par les soins du ministre de l'intérieur. Si le conseil municipal est autorisé à voter le tarif, il prend, à cet effet, une nouvelle délibération portant fixation du tarif, laquelle est soumise, par les soins du ministre des finances, à la section des finances du conseil d'État. De ces deux opérations préalables, la première a pour objet l'examen des besoins de la commune; la seconde a pour objet l'appréciation de tarifs au point de vue de la conformité du projet avec les principes de la matière, de l'influence qu'ils peuvent exercer sur le développement de l'industrie locale et sur la rentrée des contributions perçues au profit du Trésor. Ces opérations sont suivies, s'il y a lieu, du décret, délibéré en assemblée générale du conseil d'État, nécessaire pour établir l'octroi (L. 15 ventôse an VIII; O. 9 décembre 1814, art. 7; L. 28 avril 1816; L. 11 juin 1842, art. 8; D. décentr. tabl. A lettre *q*

[1] Le produit net de tous les octrois pour 1877 a été de 229,554,371 francs, se subdivisant ainsi : pour les octrois autres que celui de Paris, 109,112,994 fr.; pour l'octroi de Paris, 119,241,146 fr.; et sa banlieue, 1,200,231 fr. (*Statistique de la France*, nouvelle série, tome VII, statistique annuelle, année 1877).

[n° 115]; L. 24 juillet 1867, art. 8 [*voir* n° 1465]; D. régl. 21 août 1872, art. 5 § 14 [n° 86]).

D'après le dernier état de la jurisprudence de la cour de cassation, les droits d'octroi peuvent être imposés sur tous les objets destinés à la consommation locale, alors même qu'ils ne rentrent pas dans les cinq divisions suivantes, prescrites par un décret du 17 mai 1809, 1° boissons et liquides, 2° comestibles, 3° combustibles, 4° fourrages, 5° matériaux, abrogées par la loi du 28 avril 1816. En outre, le décret d'autorisation peut légalement soumettre aux droits d'octroi les objets qui doivent être consommés dans les établissements industriels pour la préparation des produits destinés au commerce général, tels que les houilles ou charbons nécessaires à l'alimentation des usines, les soudes ou les huiles employées à la fabrication des savons, les sucres destinés à la fabrication des liqueurs qui doivent être livrées au commerce général [1].

1464. Nous reproduisons les dispositions de la loi de 1816 qui formulent les principes ci-dessus analysés, et énumèrent les divers modes de perception des octrois, ainsi que le texte relatif à la nomination des préposés en chef des octrois des villes. Ce texte a été modifié par le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (art. 5 § 16 [n° 120]), qui confère aux préfets le droit de nommer ces préposés; mais un avis du conseil d'État du 21 janvier 1861, et une circulaire du ministre des finances du 7 mars 1861, décident que ce décret a laissé dans les attributions exclusives du ministre des finances le droit de créer l'emploi de préposé en chef, de fixer son traitement, les frais de premier établissement et ceux de perception des octrois. Une circulaire du 8 octobre 1859 porte aussi que le droit de révocation n'appartient qu'au ministère.

Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il pourra y être établi, sur la demande du conseil municipal, un droit d'octroi sur les consommations. La désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception, seront délibérés par le conseil municipal et réglés de la même manière que les dépenses et les revenus communaux. Le conseil municipal décidera si le mode de perception sera la *régie simple*, la *régie intéressée*, le *bail à ferme* ou l'*abonnement avec la régie des contributions indirectes*; dans tous les cas, la perception du droit se fera sous la sur-

[1] Ces divers points ont fait l'objet de controverses qui se trouvent exposées, ainsi que toutes les difficultés de cette matière, dans un travail remarquable publié sur les octrois par notre savant maître de la Faculté de Paris, M. Vuatrin (*Dictionnaire de l'Administration française*, v° Octrois).

veillance du maire, du sous-préfet et du préfet (Loi du 28 avril 1816, *sur les contributions indirectes*, art. 147). — Les droits d'octroi continueront à n'être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale. Il ne pourra être fait d'exception à cette règle que dans les cas extraordinaires et en vertu d'une loi spéciale (art. 148). — Dans toutes les communes où les produits annuels du droit d'octroi s'élèvent à vingt mille francs et au dessus, il pourra être établi un préposé en chef de l'octroi. Ce préposé sera nommé par le ministre des finances, sur la présentation du maire approuvée par le préfet, et sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. Le traitement du préposé surveillant sera fixé par le ministre des finances, sur la proposition du conseil, et fera partie des frais de perception de l'octroi. Les dispositions de cet article ne sont point applicables à l'octroi de Paris, dont l'administration reste soumise à des règlements particuliers (art. 155).

1465. L'article 8 de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux a confirmé les règles relatives à l'établissement des octrois [n° 1463]. Mais, aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814 (art. 18) et des décrets de décentralisation (tabl. A, n° 55 et lettre *q*), « les changements proposés aux règlements ou tarifs d'octroi en » vigueur ne peuvent être exécutés qu'ils n'aient été approuvés et » délibérés de la même manière que l'établissement des octrois ». L'article 9 de la loi de 1867 a simplifié sous ce rapport, dans trois cas déterminés, la législation antérieure, élargi les pouvoirs des conseils municipaux et fait rentrer leurs délibérations sur ces points dans la catégorie des délibérations de l'article 1 de ladite loi [n° 234], aux termes duquel les conseils municipaux, d'accord avec le maire, statuent définitivement. — « Un décret, dit la circulaire adressée aux préfets par le ministre de l'intérieur le 3 août 1867 pour l'exécution de cette loi, ne sera plus nécessaire pour autoriser la prolongation des taxes additionnelles existantes et l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, si elles sont établies dans les limites du maximum des droits et de la nomenclature des objets fixés par le tarif général. Mais, dans ces deux cas, d'après l'article 10, les délibérations du conseil municipal ne seront exécutoires que sur votre approbation ».

Nous reproduisons ce qui reste des dispositions de la loi du 24 juillet 1867, en vertu des prescriptions de la loi du 10 août 1871, examinées au numéro suivant.

L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par décrets rendus sur l'avis du conseil d'État (Loi du 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 8, modifié par la loi du 10 août 1871 *sur les conseils généraux*, art. 48 § 4). — Sont exécutoires, dans les conditions déterminées par l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations prises par les conseils municipaux concer-

nant : 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus; 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus. Sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé dans un tarif général, qui sera établi, après avis des conseils généraux, par un règlement d'administration publique, ou [1] qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération ne sera exécutoire qu'après approbation du préfet (L. 1867, art. 9 à combiner avec L. 1871, art. 46 § 25).

1466. De nouvelles modifications ont été introduites en matière d'octroi par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

1° L'article 46 § 25 de cette loi [*voir* cet article et l'article 47 au n° 145] transfère aux conseils généraux le droit, attribué aux préfets par l'article 10 de la loi de 1867, de statuer définitivement « sur les délibérations des conseils municipaux ayant pour but la » prorogation des taxes additionnelles d'octroi actuellement exis» tantes, ou l'augmentation des taxes principales au delà d'un » décime, le tout dans la limite du maximum des droits et de la » nomenclature des objets fixés par le tarif général », annexé au décret du 10 février 1870. — 2° L'article 48 § 4 de la même loi [*voir* cet article et l'article 49 au n° 146] porte que le conseil général délibère sur la demande des conseils municipaux ayant pour objet: « 1° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe d'octroi sur » des matières non comprises dans le tarif général indiqué à l'ar» ticle 46; 2° l'établissement ou le renouvellement d'une taxe » excédant le maximum fixé par ledit tarif; 3° l'assujettissement » à la taxe d'objets non encore imposés dans le tarif local; 4° les » modifications aux règlements ou aux périmètres existants ». Avant cette disposition de la loi de 1871, et d'après l'article 8 § 2 de la loi de 1867, les demandes des conseils municipaux étaient soumises directement, avec l'avis du préfet, à l'administration supérieure, et il était statué par un décret délibéré en conseil d'État.

Aux termes des lois de finances, toujours en vigueur sous ce rapport, des 11 juin 1842 et 22 juin 1854, les surtaxes d'octroi sur les boissons ne peuvent être, en raison de leur effet possible sur les droits sur les boissons destinées au Trésor public [n°s 1198 à 1215], établies, prorogées ou modifiés qu'en vertu d'une loi.

Six décrets du 29 août 1873 portant annulation de délibérations

[1] En reproduisant ce texte, le rapport au Sénat de M. Bonjean place ici la note suivante : « *N'est-ce pas* ET *qu'il faudrait dire?* »

de conseils généraux, en vertu des articles 33 [nº 158] et 47 [nº 145] de la loi du 10 août 1871, ont exactement fixé la limite des pouvoirs des conseils généraux en matière d'octrois municipaux en exécution des articles 46 § 25 et 48 § 4 ci-dessus rapportés. Ces six décrets, rendus le même jour, consacrent les quatre règles suivantes : — 1º La durée légale de prorogation des taxes principales d'un octroi, autorisée par les conseils généraux, ne peut excéder cinq années ; au gouvernement seul appartient le droit d'autoriser la prorogation de ces taxes au delà de cinq ans. — 2º Le conseil général excède ses pouvoirs en introduisant, dans le tarif d'un octroi, une taxe supérieure à celle qui avait été votée par le conseil municipal. — 3º Doit être annulée la délibération par laquelle un conseil général a approuvé un règlement d'octroi mettant sur les vins une taxe supérieure au double des droits d'entrée, et se conformant aux dispositions des lois des 1er septembre 1871 et 2 août 1872 [nº 1203], en ce qui concerne la taxation des vins suivant leur degré d'alcool. — 4º Doit être annulée la délibération par laquelle une commission départementale a statué sur le règlement d'un octroi, non en vertu d'une délégation spéciale du conseil général (art. 77 § 1 [nos 166 et 167], mais en vertu d'une délégation générale donnée par ce conseil à sa commission départementale pour statuer sur tout ce dont il n'avait pas pu s'occuper. Mais il résulte du tempérament apporté en cette matière par la jurisprudence (Circ. min. int. 9 août 1879) que le conseil général aurait le droit de déléguer à sa commission départementale la solution d'affaires relatives à des modifications aux tarifs d'octrois municipaux autres que celles spécialement déterminées par sa délibération [nº 167 *bis*].

1467. *b. Droits de place dans les foires et marchés.*

Ces droits, qui s'étendent même aux permis de stationnement sur la voie publique, sur les places et les rues, constituent sous ce rapport l'une de ces perceptions pour occupation temporaire du domaine public communal, dont nous avons déjà trouvé des exemples et dont nous parlons plus loin d'une manière générale [nº 1470]. Cette perception est autorisée par la loi du 11 frimaire de l'an VII, l'article 7 de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor de l'an X, l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837 et l'article 484 §§ 7 et 8 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 [nº 1459]. — Lorsque ces droits sont perçus dans des halles et autres bâtiments affectés à des usages de même nature, on pourrait être porté à as-

similer les conventions dont ils sont l'objet avec celles qui concernent les produits des biens communaux susceptibles de location; dans l'espèce, il y a recouvrement d'un impôt communal, et la jurisprudence considère qu'il résulte de la loi du 11 frimaire de l'an VII et de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor de l'an X, que ces droits sont assimilés aux droits d'octroi et avec eux aux règles de recouvrement et de compétence relatives aux contributions indirectes. Il en résulte un partage de compétence plein d'inconvénients; lorsque les contestations entre les communes et les fermiers des droits et places dans les foires et marchés ou les régisseurs intéressés des octrois portent sur le sens des baux, c'est aux conseils de préfecture (D. 17 mai 1809, art. 136; L. 21 juin 1865, art. 9 [n° 426]) qu'il appartient, préalablement au jugement de la contestation, de fixer le sens et de déterminer l'étendue des clauses contestées; tandis que les contestations auxquelles peut donner lieu de la part des redevables, le recouvrement soit des droits d'octroi, soit des droits de place, sont jugées comme en matière de contributions indirectes, c'est-à-dire par l'autorité judiciaire [n° 1197]. La jurisprudence du conseil d'État, de la cour de cassation et du tribunal des conflits consacre cette distinction (C. d'Ét. 8 avril 1852 et 10 novembre 1854, *Istria*; 26 août 1858, *de Lavit*; 2 décembre 1858, *Gascou*; 8 décembre 1859, *Poirier*; 2 février 1860, *Robin*; 18 décembre 1862, *Roy*; 22 janvier 1863, *com. de la Nouvelle*; 11 août 1871, *Chambrouty*; trib. des confl. 28 mars 1874, *Jamet*).

1468. *c. Centimes additionnels communaux.*

De même que les droits d'octroi constituent un impôt indirect communal, les centimes additionnels ordinaires ou extraordinaires forment l'impôt direct communal. Nous avons déjà vu, à propos des centimes additionnels départementaux, que cette expression « *centimes additionnels* » signifie centimes établis par addition au principal des contributions directes. Les centimes communaux sont établis par addition au principal des quatre contributions directes, sauf deux exceptions : 1° les 5 centimes ordinaires, calculés exclusivement sur le principal des contributions foncière et personnelle-mobilière (L. 15 mai 1818, art. 31); 2° les 8 centimes attribués par l'État aux communes sur le principal des patentes (L. 25 avril 1844, art. 32 [n° 1147]).

Le produit des impositions encaissées par les communes en 1871, d'après le document officiel déjà cité [nos 1441, 1459 et 1462], est pour les centimes ordinaires de 64,291,975 francs, et de

36,942,730 francs pour les centimes extraordinaires, soit un total de 101,234,705 francs de centimes additionnels communaux.

« Cette somme, porte cet important travail, est de 15 millions » supérieure aux produits de 1868, qui l'emportaient eux-mêmes » de près de 20 millions sur ceux de 1862, et de plus de 70 mil- » lions sur ceux de 1836. En trente-cinq années, les ressources » demandées par les communes à l'impôt direct ont donc au » moins quintuplé; et pour la dernière période à elle seule l'aug- » mentation est d'un septième environ du montant total des pro- » duits. Pourtant, de 1868 à 1871, le principal des quatre con- » tributions directes ne s'est élevé que de 3,777,000 francs » (265,034,000 francs au lieu de 261,257,000 francs). On est donc » amené à reconnaître que l'augmentation des produits résulte » presque uniquement de l'aggravation des charges supportées » par les contribuables. »

En 1862, le nombre des communes imposées extraordinairement était de 13,403 seulement, déduction faite du département de la Seine et des 1,689 communes que les traités de Francfort ont enlevées à la France. En 1871, par suite des dépenses de guerre, ce nombre s'est accru de 7,938 communes. Toutefois, le maximum imposable [nº 150], que la loi du 18 juillet 1866 fixait à 20 centimes, n'est dépassé que dans 4,786 communes. Sur ce nombre, 523 (dont 173 dans la Savoie et la Haute-Savoie, 126 dans l'Eure, 59 dans l'Aude, etc.) sont seules atteintes dans des proportions anormales au delà de 50 centimes, et 90 (dont 55 communes dans les deux départements de la Savoie et 18 dans la Gironde) sont réellement surchargées de 101 centimes et au-dessus.

Il faut aussi remarquer que les produits qu'il est permis aujourd'hui aux communes de demander à l'impôt direct sont bien plus considérables qu'en 1836. C'est ainsi que le produit des centimes spéciaux, tant ordinaires qu'extraordinaires, est en bloc de 30,519,130 fr., qui se subdivisent de la manière suivante : 1° pour les chemins vicinaux 8 centimes [nº 1378], 15,261,145 fr. ; 2° pour le salaire des gardes champêtres, sans limitation de centimes (Loi du 31 juillet 1867, art. 16), 6,694,195 fr. ; 3° pour l'instruction primaire (Lois des 15 mars 1850, art. 40, et 10 avril 1867, art. 8) 7 centimes, dont 4 centimes extraordinaires pour établir la gratuité de l'enseignement (dont un conseil municipal ne peut, sans excéder ses pouvoirs, réserver exclusivement le bénéfice aux écoles laïques [nº 1480]), 8,563,790 fr.

La loi du 20 juillet 1837 (art. 5) permet aussi d'ajouter au mon-

tant des impositions communales, les patentes exceptées, 3 centimes par franc pour frais de perception. Cet impôt supplémentaire de 3 °/₀ a donné en 1871 une somme de 2,872,990 fr. comprise dans le montant des centimes ordinaires.

1468 *bis*. En exécution d'une circulaire du ministre de l'intérieur du 4 janvier 1878, il a été publié par ce ministère en 1878, 1879 et 1880, un état statistique de la situation financière de toutes les communes de France d'après les budgets primitifs de chacun de ces exercices. Celui de ces états relatifs à la situation financière des communes en 1880, constate que les revenus annuels des communes, autres que les centimes additionnels, les prestations et la rétribution scolaire, c'est-à-dire le revenu des propriétés communales, les 8 centimes sur les patentes, les taxes sur les chiens, permis de chasse, amendes, octrois, droits de place sur les marchés, etc., atteignent 440,351,849 francs. Le nombre total des centimes additionnels, ordinaires et extraordinaires, est de 1,724,217, dont 377,644 pour dépenses extraordinaires; il en résulte que la moyenne des impositions communales est de 48 centimes. Un tableau spécial fait connaître le classement des communes de France d'après l'importance de la valeur du centime. En traitant du budget départemental, nous avons reproduit [nº 1359] le tableau officiel pour 1879 des centimes départementaux et le produit du centime dans chaque département; il est également utile de connaître, sinon l'ensemble du tableau relatif à toutes les communes de France considérées au point de vue du produit de leur centime additionnel, du moins ses résultats généraux. Il en résulte que, sur les 36,075 communes, il y en a 1,710 dans lesquelles le centime produit moins de 10 fr.; 11,391 où il varie de 10 à 30 fr.; 18,001 où il varie de 31 à 100 fr.; 4,573 où il varie de 101 à 500 fr.; 201 où il varie de 501 à 1,000 fr.; 185 où il varie de 1,001 à 10,000 fr.; et 14 communes[1] où il produit plus de 10,000 francs.

La valeur du centime pour toute la France est de 3,457,799 fr. 02c.; ce qui donne une moyenne par département de 39,744 fr. 81 c. Le

[1] Ces 14 communes sont: Paris, où la valeur du centime est de 485,526 fr. 88 c.; Lyon, 62,646 fr. 05 c.; Marseille, 55,419 fr. 18 c.; Bordeaux, 45,950 fr. 65 c.; Aix, 28,829 fr. 96 c.; Lille, 26,166 fr. 18 c.; Rouen, 22,712 fr. 41 c.; Le Havre, 20,262 fr. 29 c.; Toulouse, 17,802 fr. 53 c.; Nantes, 16,291 fr. 49 c.; Saint-Étienne, 15,799 fr. 32 c.; Reims, 12,781 fr.; Amiens, 11,336 fr. 20 c.; et Roubaix, 11,213 fr. 83 c.

même état constate que la superficie du territoire français est en hectares de 52,761,376, et sa population de 36,905,788 habitants.

1169. *d. Taxe sur les chiens.*

Une loi du 2 mai 1855 a augmenté les ressources ordinaires des communes par la création d'un impôt communal sur les chiens. Son maximum est de 10 francs, et son minimum de 1 franc. Entre ces limites, le tarif est arrêté dans chaque commune par le conseil municipal, et homologué par un décret, après avis du conseil général du département [n° 152]. Ce tarif ne doit contenir que deux taxes : l'une pour les chiens de luxe, l'autre pour les chiens de garde. La taxe est due pour tous les chiens que le contribuable possède au 1[er] janvier de chaque année, et qui, à cette époque, n'étaient plus nourris par leur mère ; il suffit que le contribuable les possède à cette époque pour devoir la taxe. Il doit en faire la déclaration, et le droit simple ne peut jamais être dû que sur sa déclaration. Mais il est passible de double taxe au cas de déclaration insuffisante, et de triple taxe au cas de non-déclaration. La taxe est due en raison de cette possession du chien au 1[er] janvier, alors même qu'en fait on aurait cessé de le posséder dans le cours de l'année, même dans le courant de janvier (C. d'Ét. 10 janvier 1865, *Spiess*). Le décret du 4 août 1855, portant règlement pour l'exécution de cette loi, par son article 5, soumettait les possesseurs de chiens à faire à la mairie, du 1[er] octobre de chaque année au 1[er] janvier de l'année suivante, une déclaration indiquant le nombre de leurs chiens et les usages auxquels ils sont destinés. Les dispositions de la loi, rapprochées de celles du décret, avaient été interprétées et appliquées dans ce sens que les contribuables devaient renouveler chaque année leur déclaration, alors même que dans le cours de l'année il ne serait survenu aucun changement soit dans le nombre, soit dans la destination de leurs chiens. Le décret du 3 août 1861 a supprimé cette obligation; mais, en vertu de ce nouveau décret, le contribuable imposé conformément à sa déclaration doit être maintenu à la même taxe, faute de déclaration avant le 15 janvier de la perte ou de l'aliénation du chien taxé l'année précédente, et bien qu'en fait il ne le possédât plus au 1[er] janvier (C. d'Ét. 26 février 1863; 12 septembre 1864, *ville de Lille*; 10 janvier 1865, *Barry*). Il a été jugé cependant que le retard de la déclaration de perte du chien ne met pas obstacle à ce que le contribuable soit recevable à former, dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles, une demande en décharge

de la taxe à laquelle il a été imposé pour l'année (C. d'Ét. 29 mai 1866, *Deloche*). — La taxe sur les chiens a produit en 1871, dans toutes les communes de France, 4,726,855 francs, d'après les comptes de cet exercice.

1470. *e. Autres taxes et impositions communales.*

En dehors de ces deux principales classes d'impôts communaux, les droits d'octroi, impôt indirect, et les centimes additionnels, impôt direct, en dehors aussi de la taxe sur les chiens, dont nous venons de parler, et qui affecte également les caractères de l'impôt direct, les communes demandent encore aux contribuables des sommes considérables pour des besoins exclusivement municipaux.

Toutes ces taxes ou impositions municipales sont énumérées dans l'article 484 du décret portant règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 [n° 1459], qui reproduit principalement l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837, en le codifiant avec d'autres textes épars. Plusieurs dispositions de ces textes contiennent pour les communes l'autorisation de percevoir des prix ou redevances à l'occasion d'occupations diverses de leur domaine public; c'est à ce titre que nous avons déjà signalé [n° 1394 *bis*] les concessions d'eau et [n° 1467] les permis de stationnement et des locations sur la voie publique. Ces textes sont, pour la commune, ce que sont pour l'État les textes ci-dessus signalés [n°s 943, 944, 945, 1001, 1034, 1224, 1225] et commentés [n° 959]. Nous avons déjà traité, au point de vue de leurs caractères propres, des concessions de terrains dans les cimetières communaux [n°s 1418 à 1420].

Toutes les perceptions autorisées par ces textes constituent des impôts communaux; les unes sont assimilées aux contributions directes [n° 1455]; les autres, comme les droits de place dans les halles, foires et marchés [n° 1467], sont assimilées, pour la perception, aux impôts indirects. Elles correspondent aux services publics communaux; y voir l'exercice de professions patentables par les communes, comme l'ont parfois prétendu des agents de l'administration des contributions directes, serait violer à la fois tous ces textes et méconnaître la véritable portée de la loi du 25 avril 1844 sur les patentes [n° 1144]. C'est ce qui différencie les communes qui se bornent à faire les perceptions déterminées par ces textes et relatives aux services communaux, suivant l'expression du § 11 de l'article 484 du décret du 31 mai 1862 [n° 1459], de celles qui en dehors des prévisions de la loi, et sans que ces perceptions puissent participer du caractère de l'impôt, créent et exploitent des

établissements divers, tels que bains et lavoirs publics, pour lesquels alors elles sont patentables (C. d'Ét. 8 avril 1869 et 9 décembre 1871, *ville de Nantes*; 18 avril 1860, *hospices de Saint-Omer*).

Le montant total de ces taxes et perceptions communales diverses autorisées par la loi, a été pour l'année 1871 de 113 millions, répartis de la manière suivante : 1° instruction publique : rétribution scolaire, produit des colléges communaux, subventions et fondations diverses, 29,173,990 fr.; 2° voirie urbaine et vicinale : prestations en nature, droits de voirie, taxes de pavage, subventions, etc., 57,395,705 fr.; 3° autres perceptions : halles, foires, marchés, abattoirs, entrepôts, péages communaux, droits divers, concessions dans les cimetières, eaux, éclairage, etc., 26,315,460 francs.

B. *Actions des communes; dettes et créances communales.*

1471. 9° Exercice des actions des communes, comme demanderesses ou défenderesses.
1472. De l'autorisation de plaider par le conseil de préfecture ou le conseil d'État.
1473. Textes relatifs à l'hypothèse de la commune demanderesse.
1474. Droit des contribuables d'exercer les actions communales.
1475. Actions exercées contre les communes.
1476. Textes relatifs à cette hypothèse de la commune défenderesse.
1477. 10° Du paiement des dettes des communes, des départements et des établissements publics; arrêté du 19 ventôse an X; avis du conseil d'État du 12 août 1807.
1478. 11° Du recouvrement des créances des communes.
1479. 12° Actions diverses contre les communes; conventions relatives à l'enseignement primaire.
1480. Les questions relatives au choix et remplacement des instituteurs primaires relèvent au contraire de l'autorité du préfet.
1481. Actions en responsabilité contre les communes; incendies.
1482. Responsabilité des communes en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV.
1483. Exception à cette loi; son application aux insurrections politiques.
1484. Actions concernant les agents de la commune et secrétaires de mairie.

1471. 9° *Actions.* — Les actions qui intéressent la commune sont exercées, soit en demandant, soit en défendant, par le maire (L. 18 juillet 1837, art. 10 § 8 [n° 208]), habilité à plaider par une délibération du conseil municipal (L. 18 juillet 1837, art. 19 § 10 [n° 235]). Le préfet n'a pas le droit d'ester en justice au nom de la commune (c. cass. 30 novembre 1863; 3 avril 1867, *Pizel* c. *com. de Job*, S. 67, 1, 347); et de même que le conseil municipal ne

peut être contraint par l'autorité supérieure de vendre ou d'acheter, de même il ne peut être tenu de soutenir ou laisser soutenir malgré lui les procès de la commune. Mais pour que la commune puisse ester en justice par son maire, il lui faut une autorisation.

1472. Le pouvoir d'accorder ou refuser l'autorisation est exercé, en cette matière, par une autorité étrangère à l'administration active, le conseil de préfecture. Nous avons déjà vu cette règle formulée dans l'article 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, et nous avons [n° 128] signalé le caractère non contentieux de cette attribution des conseils de préfecture. Aussi le recours au conseil d'État, ouvert contre la décision du conseil de préfecture par l'article 50 de la loi du 18 juillet 1837, est porté non devant l'assemblée du conseil d'État délibérant au contentieux, mais autrefois devant la section de législation chargée par l'ordonnance du 18 septembre 1839 (art. 17) de préparer le décret, et aujourd'hui par la section de l'intérieur, justice, instruction publique, cultes et beaux-arts (D. 21 août 1872, art. 6 [n° 84]). [*Voir* n° 171 *in fine*].

L'autorisation du conseil de préfecture est nécessaire pour que la commune puisse plaider non-seulement devant les juridictions civiles, mais aussi devant les juridictions répressives, ainsi que l'a jugé une cour d'appel, relativement à une action ayant pour cause l'abattage d'arbres appartenant à la ville (Douai, ch. corr. 10 juillet 1860). Il n'y a dispense d'autorisation que pour : 1° les actions possessoires, et encore elle serait nécessaire pour le pourvoi en cassation contre un jugement rendu au possessoire (C. d'Ét. avis du 18 décembre 1844); 2° les actions qui appartiennent au contentieux administratif, parce que la plupart sont jugées par le conseil de préfecture lui-même, et que toutes aboutissent au conseil d'État. L'autorisation accordée par le conseil de préfecture ou le conseil d'État peut être plus restreinte que la demande.

La nécessité de l'autorisation a pour sanction la nullité de la procédure suivie. Cette nullité est relative, en ce que l'autorisation accordée avant le jugement définitif valide la procédure antérieure. Cette nullité est considérée sous un autre rapport, comme étant absolue et d'ordre public, en ce qu'elle peut (quoiqu'il y ait controverse sur ce point) être opposée après les conclusions prises au fond et devant le second degré de juridiction, et même pour la première fois devant la cour de cassation (c. c. 27 mai 1862, *Bardou*, S. 63, 1, 40).

Aux termes de l'article 481 du Code de procédure civile, ce défaut d'autorisation forme un cas d'ouverture à requête civile. D'après l'ordonnance de 1828, article 3 [reproduit n° 668], le conflit ne peut être élevé pour ce motif par l'administration, et cette règle s'explique par les considérations établies ci-dessus [n° 685]. Le système de la loi se complète par la dispense de préliminaire de conciliation écrite dans l'article 49 du Code de procédure civile.

1473. Voici les textes relatifs à cette première hypothèse que nous venons d'examiner, celle dans laquelle la commune est appelée à jouer le rôle de demanderesse.

Le conseil de préfecture prononcera..... 6° sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou villages, pour être autorisées à plaider (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4). — Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture. Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture (Loi du 18 juillet 1837, art. 49 §§ 1 et 2). — La commune, section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation aura été refusée, pourra se pourvoir devant le roi en conseil d'État. Le pourvoi sera introduit et jugé en la forme administrative. Il devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois, à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture (art. 50). — Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation devra être motivée. En cas de refus de l'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le roi en son conseil d'État, conformément à l'article 50 ci-dessus. Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'État (art. 53). — Le maire peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire, ou y défendre, et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances (art. 55). — La section qui aura obtenu une condamnation contre la commune ou contre une autre section ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès. Il en sera de même à l'égard de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou une section de commune (art. 58).

1474. Une heureuse innovation, introduite par l'article 49 § 3 de la loi du 18 juillet 1837, qui, sous ce rapport, a mis fin à une ancienne controverse, consiste à permettre à tout contribuable d'exercer, à ses risques et périls, les actions communales que la commune ne peut pas exercer elle-même. Cette disposition a pour effet de ne pas condamner les citoyens, que l'action intéresse d'une manière particulière, à souffrir du refus d'agir de la commune, qui peut être doublement justifié par la crainte de supporter des

frais judiciaires et par la considération de l'intérêt minime du procès pour la généralité des habitants. Le législateur a également soumis l'exercice de ce droit nouveau à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture [*voir* n° 1482].

Cependant tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer. La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard (Loi du 18 juillet 1837, art. 49 § 3).

1475. Quoique la défense soit de droit commun, il était sage de permettre au conseil de préfecture, et, en cas de recours, au conseil d'État, d'empêcher les communes de se défendre contre une demande bien fondée. Aussi l'autorisation est-elle également nécessaire pour que l'administration municipale puisse constituer avoué et ester en justice, lorsque la commune est défenderesse; cette règle a pour corollaire l'obligation imposée à tout demandeur, adversaire de la commune, de déposer à la préfecture un mémoire explicatif de sa demande. C'est une formalité préalable que l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837 impose, sous peine de nullité de son exploit d'ajournement, à tout particulier qui veut former une action contre une commune.

Quatre hypothèses peuvent se présenter :

1° La commune veut se défendre, et elle reçoit du conseil de préfecture, avant l'expiration du délai de deux mois à partir du dépôt du mémoire, l'autorisation de se défendre; ou, après le refus du conseil de préfecture, elle obtient cette autorisation du conseil d'État dans le délai de deux mois à partir de l'enregistrement du pourvoi au secrétariat général. Dans ce premier cas, le débat s'engage contradictoirement entre le demandeur qui ajourne la commune et celle-ci, autorisée à se défendre. Il faut même remarquer que la commune défenderesse, une fois autorisée, n'est pas tenue de faire renouveler l'autorisation pour procéder devant le second degré de juridiction, contrairement à la règle prescrite lorsqu'elle est demanderesse.

2° Le conseil municipal a déclaré ne vouloir plaider; le conseil de préfecture peut, nonobstant cette délibération négative du conseil municipal, et en vertu de l'article 52 de la loi de 1837, lui accorder l'autorisation; celle-ci ne contraint pas la commune à se défendre; elle n'est qu'une faculté qui lui est offerte et ne donne pas qualité au maire pour constituer avoué si le conseil

municipal persiste dans son refus (c. ch. civ. 30 novembre 1863, *com. de Job*; 28 décembre 1863, *com. de Rogues*; ch. réunies, 3 avril 1867, S. 67, 1, 347). Dans ce cas, la commune doit être jugée par défaut, sauf au ministère public et au tribunal, dont l'attention doit être particulièrement frappée par cette autorisation donnée au conseil municipal qui refuse d'en profiter, à faire du fond du litige un sérieux examen.

3° Il y a refus d'autorisation avant l'expiration du délai de deux mois;

4° Aucune décision n'intervient dans le cours de ce délai de deux mois.

Dans ces deux hypothèses, la situation est la même; le silence de l'autorité administrative ne pouvait indéfiniment paralyser aux mains de l'adversaire de la commune l'exercice de son droit d'action; à l'expiration du délai donné par la loi au conseil de préfecture, puis au conseil d'État lorsqu'il a été saisi, l'adversaire de la commune reprend le libre exercice de son droit, et il peut faire signifier son exploit d'ajournement. Pour la commune, le silence équivaut également au refus d'autorisation, car l'article 54 dispose, dans sa partie finale, que, « en aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée ». Le refus d'autorisation et le défaut de décision dans le délai légal ont donc l'un et l'autre pour conséquences de mettre la commune dans l'impuissance de constituer avoué, de la faire condamner par défaut, et de laisser passer contre elle le jugement en force de chose jugée, car le défaut d'autorisation empêchera la commune d'y former opposition.

1476. Toutes ces règles relatives à l'hypothèse dans laquelle la commune est appelée à jouer le rôle de défenderesse, sont déduites des articles 51, 52 et 54 de la loi du 18 juillet 1837. Nous avons déjà signalé ci-dessus [n° 1046], à propos des actions à introduire devant les tribunaux judiciaires contre l'État, une proposition de loi fort rationnelle qui substituerait à l'article 51 de la loi de 1837 une rédaction nouvelle ayant pour objet de subordonner l'effet interruptif de prescription du mémoire exigé de l'adversaire de l'État ou de la commune, à l'introduction de l'action en justice dans le délai de trois mois (Rapport favorable de la commission d'initiative parlementaire de la Chambre des députés; séance du 13 mai 1880) [1].

[1] Voici les termes de cette proposition de loi : — Article unique. Les articles 15 du titre III de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 et 51 de la loi

Quiconque voudra intenter une action contre une commune ou section de commune sera tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé. La présentation du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances. Le préfet transmettra le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer (Loi du 18 juillet 1837, art. 51). — La délibération du conseil municipal sera, dans tous les cas, transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en jugement. La décision du conseil de préfecture devra être rendue dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent (art. 52). — L'action ne pourra être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article 52, qu'après l'expiration de ce délai. En cas de pourvoi contre la décision du conseil de préfecture, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à l'expiration de ce délai. En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée (art. 54).

1477. 10° *Paiement des dettes des communes, des départements et des établissements publics.* — Cette question se rattache aux règles relatives aux instances dans lesquelles la commune est partie. Dans le cas où un particulier a obtenu un jugement contradictoire ou par défaut qui condamne cette commune, par quelle voie de droit peut-il la contraindre au paiement? et, d'une manière plus générale, quelles sont les règles relatives au paiement des dettes des communes? Il faut distinguer.

S'il s'agit d'une action réelle en revendication, le jugement revêtu de la formule exécutoire produira ses effets ordinaires aux mains de l'adversaire de la commune, pour prendre possession de l'objet en litige avec l'assistance de la force publique.

S'il s'agit d'une action personnelle, et que le jugement consacre à son profit non plus un droit de propriété, mais un droit de créance, ne serait-ce que des frais de procédure à payer, il y a exception au droit commun, en ce que le créancier ne peut pas

du 18 juillet 1837 sont modifiés ainsi qu'il suit : « Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre l'État, une commune ou section de commune, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois. Le préfet, s'il s'agit d'une commune ou section de commune, transmettra le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer. »

ramener son titre à exécution par voie de commandement, saisie-exécution, saisie-arrêt ou saisie immobilière, comme il ferait à l'égard d'un simple particulier. L'administration seule peut autoriser les communes à faire une dépense; elles n'ont pas la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, qui tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti. Il faut donc que la dette soit inscrite au budget de la commune, et rien ne peut être payé par une commune, à un titre quelconque, en dehors de l'application des règles de la comptabilité publique. Ce principe résulte de toutes les lois de la matière; il a été posé dans l'arrêté du 19 ventôse an X, portant (art. 9) que « les fonds qui » seront dans la caisse d'amortissement appartenant aux com- » munes, seront mis à leur disposition sur une décision motivée » du ministre de l'intérieur »; par l'avis du conseil d'État du 12 août 1807, portant que « l'on ne peut former opposition sur » les fonds des communes déposés à la caisse d'amortissement, » et que le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser » qu'à l'administration »; par les textes qui régissent l'ordonnancement des dépenses communales (L. 18 juillet 1837, art. 39; D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, articles 501 à 505, ci-dessous rapportés [n° 1478]).

La règle que nous posons ici n'est pas seulement propre aux communes; elle s'applique également à l'État, pour lequel elle découle du principe fondamental du vote annuel des dépenses et des recettes [n°s 556 à 580, et 1118], aux départements [n°s 140, 141, 168, 1355 à 1363] et à tous les établissements publics (Arrêté du 19 ventôse an X, art. 9; Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, art. 555 et suivants).

Au cas où un conseil municipal, refusant de s'incliner devant la chose jugée, refuserait de voter une somme au paiement de laquelle une commune aurait été condamnée, le créancier doit s'adresser au préfet pour qu'il l'inscrive d'office au budget de la commune; et le préfet doit ordonnancer d'office si, la somme étant inscrite au budget de la commune, le maire refusait ou négligeait de faire l'ordonnancement. Si, par impossible, le préfet refusait d'opérer cette inscription, le créancier pourrait se pourvoir devant le ministre de l'intérieur, sauf recours au conseil d'État délibérant au contentieux contre l'arrêté du ministre. Le préfet doit opérer cette inscription d'office non-seulement aux cas de jugement contradictoire et de jugement par défaut contre avoué passé en force de chose jugée quinze jours après la notification,

mais aussi au cas de jugement par défaut contre partie, contre lequel l'opposition serait recevable jusqu'à l'exécution. Le créancier peut demander, pour être payé, soit une imposition extraordinaire (L. 1837, art. 39 [n° 1458 *in fine*], nonobstant C. d'Ét. 29 mars 1853, *Giraud*, et déc. min. 1858, *Bulletin* p. 355), soit la vente de biens communaux non affectés à un service ou à un usage public, laquelle devait être autorisée par un décret d'après l'article 46 de la loi de 1837, et peut l'être actuellement par arrêté préfectoral suivant la jurisprudence du ministère de l'intérieur (*Bulletin officiel*, 1856, p. 58) fondée sur une induction tirée du décret de 1852 (art. 1, tabl. A 48° et 67°).

Nous faisons observer que la déchéance de cinq ans édictée par la loi pour les dettes de l'État [n° 1062], non applicable aux dettes départementales (D. 31 mai 1862, art. 180 [n° 1363]), ne l'est pas davantage aux dettes communales et à celles des établissements publics ou d'utilité publique; de sorte que la déchéance de cinq ans ne peut les atteindre, et que ces dettes sont, sous le rapport des règles relatives à la prescription, soumises au droit commun de la loi civile, non-seulement comme l'État lui-même pour la prescription des intérêts et arrérages [n° 1077], mais aussi en ce qui concerne la prescription du capital.

Nous réunissons ici les textes qui consacrent les règles importantes que nous venons de poser.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, qui déterminera les formes de la vente (Loi du 18 juillet 1837, art. 46 § 3).

Dans les trois mois du recouvrement de chaque portion du prix desdites coupes extraordinaires, le montant en sera versé dans la caisse d'amortissement, pour y être tenu à la disposition des communes, avec intérêt à raison de trois pour cent par an (Arrêté du 19 ventôse an X — 10 mars 1802 — *relatif à l'administration des bois communaux*, art. 4). — Il sera tenu à ladite caisse, département par département, et commune par commune, un compte de recettes et de dépenses (art. 5). — Ledit compte, tant en recettes et intérêts qu'en dépenses, sera balancé à la fin de chaque année; et le bordereau, dûment certifié, sera transmis triple au ministre de l'intérieur. L'un de ces bordereaux triples sera déposé dans les bureaux du ministre de l'intérieur, l'autre au bureau de la préfecture du département auquel il appartient, et le troisième sera adressé à la commune qu'il regardera (art. 6). — Seront pareillement versées dans la caisse d'amortissement, et y seront conservées dans les mêmes formes et aux mêmes conditions, les autres recettes extraordinaires provenant d'aliénations d'immeubles ou de remboursement de capitaux des communes, lesquels ne seraient pas affectés à leurs charges et dépenses ordinaires (art. 7). — Les fonds qui seront dans la caisse d'amortissement, appartenant auxdites communes, seront mis à leur disposition, sur une décision motivée du ministre de

l'intérieur (art. 8). — Toutes les dispositions précédentes sont applicables aux bois des hospices et des autres établissements publics (art. 9).

Le conseil d'État, qui, d'après le renvoi ordonné par Sa Majesté, a entendu le rapport des sections des finances et de l'intérieur sur celui du ministre des finances, sur la question de savoir si la caisse d'amortissement doit admettre des oppositions de la part des particuliers sur les fonds des communes dont elle est dépositaire; considérant que, dans l'exercice des droits des créanciers des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont d'obtenir contre elles une condamnation en justice et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution; que, pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une commune peut s'adresser aux tribunaux dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attribués à l'administration; mais que, pour obtenir un paiement forcé, le créancier d'une commune ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration; que cette distinction, constamment suivie par le conseil d'État, est fondée sur ce que, d'une part, les communes ne peuvent faire aucune dépense sans y être autorisées par l'administration; que, de l'autre, les communes n'ont que la disposition des fonds qui leur sont attribués par leur budget, et que tous ont une destination dont l'ordre ne peut être interverti; considérant, en outre, que, d'après l'arrêté du gouvernement du 19 ventôse an X, qui a institué la caisse d'amortissement dépositaire des fonds appartenant aux communes, elle ne peut les mettre à leur disposition sans une décision du ministre de l'intérieur; que cette précaution a pour but de prévenir tout abus dans l'emploi des fonds, et d'en régler la disposition de la manière la plus avantageuse aux communes; considérant enfin que la caisse d'amortissement doit être regardée non comme débitrice des communes, mais seulement comme dépositaire de leurs fonds, et comme leur caisse particulière, destinée à conserver une partie désignée de leur actif; — est d'avis que la caisse d'amortissement ne doit point recevoir des oppositions de la part des particuliers sur les fonds appartenant aux communes; sauf aux créanciers à se pourvoir auprès de l'administration pour obtenir, s'il y a lieu, la décision exigée par l'arrêté du 19 ventôse an X (Avis du conseil d'État du 12 août 1807, *portant que l'on ne peut former opposition sur les fonds des communes déposés à la caisse d'amortissement* [*voir* n°s 1094 à 1100]).

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la gestion des revenus ainsi que de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité municipale, de la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses (Décret du 31 mai 1862, *portant règlement général sur la comptabilité publique*, art. 501). — Les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles, ni ces crédits être employés par les maires à d'autres dépenses (art. 502). — Aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert. Tout mandat ou ordonnance doit énoncer l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique, et être accompagné, pour la constatation de la dette et la régularité du paiement, des pièces indiquées par les règlements (art. 503). — Les maires demeurent chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants droit des mandats qu'ils délivrent sur la caisse municipale (art. 504). — Le maire peut seul délivrer des mandats; s'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet, en conseil de préfecture. L'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire (art. 505).

1178. 11° *Du recouvrement des créances communales.*

L'article 62 de la loi du 18 juillet 1837 porte : « Les recettes et » dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé » seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous » les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui se- » raient dues ». Ce comptable, qui a seul qualité pour remplir cette mission, est le receveur municipal, dont les fonctions sont remplies [n° 237], soit par un agent communal spécial, soit par le percepteur des contributions directes suivant l'importance des revenus des communes. L'article 64 de la loi du 18 juillet 1837 interdit à toute personne autre que le receveur municipal de s'ingérer dans le maniement des deniers de la commune [n° 157]. Ces textes sont reproduits par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique. Il en résulte que le paiement effectué par le débiteur d'une commune entre les mains d'une autre personne que le receveur municipal, même entre celles du receveur particulier des finances, n'est pas libératoire. C'est ce qui a été jugé par un important arrêt de la cour de cassation (ch. civ. 30 novembre 1875, *commune de Ghisoni*), cassant dans l'intérêt de la loi, sur le pourvoi du procureur général près cette cour, un arrêt en sens contraire de la cour de Bastia, dans une espèce où le receveur particulier était détenteur, comme il devait l'être jusqu'à l'échéance aux termes des articles 866, 868 et 869 de l'instruction générale sur le service de la comptabilité du 20 juin 1859, des traites souscrites par l'adjudicataire d'une coupe ordinaire de bois.

Le même arrêt (S. 1876, 1, 259), relevant une autre cause de nullité, fondée sur l'article 1er de la loi du 24 avril 1833, décide qu'en tous cas le paiement effectué entre les mains du receveur particulier des finances ne pourrait être libératoire, qu'autant qu'il serait établi par un récépissé détaché d'un registre à souche et visé par l'autorité compétente, et juge qu'une simple reconnaissance par écrit du receveur attestant le paiement est insuffisante.

Toutefois il faut bien remarquer que cet arrêt ne juge pas la question plus délicate, qui lui était soumise par le pourvoi, consistant à savoir si cet article 1er de la loi du 24 avril 1833 doit être étendu du Trésor public aux communes et s'il est également applicable aux versements faits par les débiteurs des communes entre les mains des receveurs communaux, en ce sens qu'ils seraient, comme les débiteurs de l'État, dans l'obligation d'exiger le récépissé à talon et de le faire viser, sous peine de n'être point valablement libérés envers la commune. Mais le texte de l'ar-

ticle 313 du décret du 31 mai sur la comptabilité publique qui n'applique la formalité du visa qu'aux caisses de l'État, le retrait au projet de loi de 1833 d'un article 5 qui étendait « aux débiteurs des communes et établissements publics » la règle que « les quittances ne seront libératoires que lorsqu'elles auront été détachées du registre à souche », et le caractère exorbitant de cette disposition, ne permettent pas, dans le silence de la loi, cette assimilation aux communes, ni aux établissements publics.

Tout versement en numéraire ou autres valeurs fait aux caisses du caissier central du Trésor public à Paris et à celles des receveurs généraux ou particuliers des finances, pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon ; ce récépissé sera libératoire et formera titre envers le Trésor public, à la charge toutefois par la partie versante de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, et, dans les départements, dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs chargés de ce contrôle (Loi du 24 avril 1833, art. 1er).

1479. 12° *Actions diverses contre les communes.*

Les actions dirigées contre la commune peuvent dériver, soit des contrats dans lesquels elle est partie, soit aussi de faits dommageables aux termes de l'article 1382 du Code civil, de délits ou quasi-délits, soit aussi de la responsabilité civile de l'article 1384.

Nous avons établi [nos 245, 247, 250, 324, 350, 391, 432] cette règle générale qui s'applique aux communes, comme aux départements et à l'État lui-même, que les difficultés d'interprétation et d'exécution des contrats dans lesquels ils sont parties, sont de la compétence de l'autorité judiciaire, à moins qu'un texte n'en ait disposé autrement. La jurisprudence de la cour de cassation a fait une application très-judicieuse de cette règle aux demandes en paiement de traitement ou d'indemnité, par suite de conventions écrites ou verbales réglant entre une commune et une congrégation religieuse autorisée les conditions matérielles et pécuniaires de l'exercice par ses membres des fonctions d'instituteurs communaux (c. cass. ch. civ. 18 août 1874, *sœurs de la Charité de Nevers c. com. de Prémery* ; ch. req. 9 novembre 1874, *ville de Perpignan c. frères de la Doctrine chrétienne*).

1480. Il ne faut pas en effet confondre les questions qui dérivent du contrat, avec celles relatives au choix, à la nomination et à la révocation des instituteurs primaires, qui sont du ressort exclusif de l'administration active. A ce sujet, il est utile d'observer qu'au préfet seul appartient de nommer les instituteurs communaux

(Loi du 15 mars 1850, art. 31; décret du 9 mars 1852, art. 4, et loi du 14 juin 1854, art. 8, combinés), et, par conséquent, de choisir entre les instituteurs laïques et congréganistes; et le conseil municipal qui ne se borne pas à donner un avis ou à exprimer un vœu sur ces points commet un excès de pouvoir que ne peut couvrir aucune approbation ni exécution préfectorale, nulle comme la délibération du conseil municipal (C. d'Ét. 17 janvier 1873, *religieuses de Saint-Maur* c. *ville de Toulon*; 24 janvier 1873, *maire de Roanne*; 16 janvier 1874, *ville de Paris*; 4 décembre 1874, *ville de Perpignan*; décret du 6 octobre 1873, annulant une délibération du conseil municipal de Lyon, *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, p. 497; voir même *Bulletin*, p. 381, décret du 1er juillet 1873 annulant une délibération du conseil municipal imposant aux instituteurs congréganistes des conditions autres que celles prescrites par la loi). — Le préfet peut, sans excès de pouvoir, enlever ses fonctions à un instituteur public communal, après avis du conseil municipal et sur le rapport de l'inspecteur d'académie, sans que son droit de nomination d'un instituteur laïque au lieu d'un instituteur congréganiste, et réciproquement, soit limité au cas de vacance par décès, démission ou révocation par mesure disciplinaire; l'instituteur primaire, laïque ou congréganiste, est soumis au droit commun des fonctionnaires révocables; et l'arrêté préfectoral qui relève un instituteur de ses fonctions ou nomme son successeur, ne peut être déféré au conseil d'État, ni par le supérieur de la congrégation à laquelle appartient cet instituteur, ni par des instituteurs adjoints, ni par un instituteur nommé à un autre poste, ni par un instituteur proposé par le supérieur de sa congrégation pour remplacer l'instituteur relevé de ses fonctions lorsqu'il n'a pas été nommé par le préfet, ni par le donateur de l'immeuble où est établie l'école, ni par les pères de famille dont les enfants sont élèves de l'école communale. Tous ces points ont été consacrés par la jurisprudence (C. d'Ét. 9 décembre 1879, six arrêts du même jour; 14 janvier 1880; 16 janvier 1880, plusieurs arrêts semblables du même jour).

1481. Les actions en responsabilité contre les communes, en vertu de l'article 1382 du Code civil, présentent une très-grande variété.

C'est ainsi que la commune est responsable envers les particuliers ou une congrégation religieuse, telle que les frères des

Écoles chrétiennes, des mesures vexatoires et spoliatrices prises par la municipalité pour le logement des troupes (Lyon, 22 juillet 1875, *com. de Caluire et autres* [n° 1059]). Nous nous sommes expliqué déjà d'une manière générale [nos 381 et 382], en traitant des faits de guerre, et des questions de responsabilité et de compétence qu'ils soulèvent, relativement aux actions qui peuvent ou non être dirigées contre les communes en raison des dommages causés par l'enemi, du préjudice résultant de ces diverses réquisitions, et aussi de l'action de gestion d'affaires.

Les incendies peuvent être aussi une cause d'action en responsabilité contre les communes. Lorsqu'un maire, en vue de combattre un incendie, a imposé à une propriété qui était à l'abri des atteintes du feu, des sacrifices d'où il est résulté des dommages pour elle, il en est dû indemnité par la commune, sauf recours de celle-ci contre qui de droit, à raison de l'incendie en cas de faute prouvée (c. ch. civ. 15 janvier 1866, S. 66, 1, 51). Mais les secours qui, aux cas d'accidents et de fléaux calamiteux, tels que celui d'incendie, sont fournis par les autorités municipales, sont une dette de la commune vis-à-vis de ses habitants, et les dépenses en restent dès lors à la charge exclusive de celle-là (Lois des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3; 11 frimaire an VII, art. 4; 12 messidor an VIII, art. 24 et 43; 18 juillet 1837, art. 10 et 11 ; Code civil art. 1375) ; la commune n'aurait de recours pour ses dépenses ordinaires ou extraordinaires, telles que les secours et pensions aux sapeurs-pompiers, contre les administrés secourus, que si l'incendie était résulté d'une faute prouvée à la charge de ceux-ci (c. ch. civ. 9 janvier 1866, S. 66, 1, 49). [*Voir*, n° 151, les dispositions de la loi du 5 avril 1851 sur les secours et pensions à accorder aux sapeurs-pompiers victimes de leur dévouement dans les incendies].

1482. Il existe, relativement aux communes, comme pouvant déterminer contre elles l'exercice d'une action en dommages-intérêts, un cas particulier de responsabilité en dehors des règles du Code civil, quoiqu'il soit une application large du principe de l'article 1382 de ce Code. Un décret de l'Assemblée constituante du 23 février 1790 rendait la commune tout entière responsable des dommages causés sur son territoire par des attroupements. Le principe posé dans ce décret a été confirmé et développé dans une loi du 10 vendémiaire de l'an IV *sur la police intérieure des communes*. Certaines dispositions de cette loi, incompatibles avec la législation actuelle, ont été implicitement abrogées ; mais celles

relatives au point signalé, parfaitement compatibles avec un état de choses régulier, logiques et rationnelles, sont encore en vigueur, d'après la jurisprudence de la cour de cassation et l'opinion des auteurs les plus autorisés, quoique quelques-uns aient soutenu leur abrogation. L'article 1 du titre IV de cette loi pose en ces termes le principe : « Chaque commune est responsable des » délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, » par des rassemblements armés ou non armés, soit envers des » personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi » que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ». Il résulte de ce texte qu'il s'agit non de faits individuels, mais de faits ayant un caractère public plus ou moins général. Tous les habitants sont sous le coup d'une présomption de faute : ou ils ont commis l'attentat, ou ils l'ont laissé commettre. Il est juste de faire peser sur la communauté la réparation des intérêts lésés, parce qu'elle a, soit contribué à la perpétration du dommage, soit manqué au devoir légal de protéger ces intérêts et de les défendre. Les habitants restés étrangers aux attroupements peuvent exercer un recours souvent illusoire, contre les auteurs et complices des faits dommageables (L. 10 vendémiaire an IV, art. 4) : il en est ainsi parce que ceux qui n'ont eu que le tort de ne pas empêcher le mal sont moins en faute que ceux qui l'ont commis.

On peut soutenir que la loi du 10 vendémiaire an IV dispense implicitement des formalités prescrites pour l'exercice des actions formées contre les communes [nos 1475 et 1476], les actions introduites contre elles en vertu de ces dispositions. La cour de cassation (arrêts cités n° 1483) en a trouvé en outre la preuve, pour les communes de la Martinique, dans le statut colonial.

Dans cet ordre d'idées on peut admettre aussi que les contribuables de la commune peuvent intervenir dans l'instance, aux termes de l'article 49 § 3 [n° 1474] de la loi du 18 juillet 1837, sans l'autorisation du conseil de préfecture; mais la cour de cassation s'est prononcée en sens contraire (ch. req. 2 mars 1875, *Feuillat et autres* c. *Gaillard et ville de Lyon*).

1489. De cette circonstance que la responsabilité de la commune est basée sur l'idée de faute, il résulte une exception écrite dans la loi, et d'après laquelle la responsabilité édictée par la loi du 10 vendémiaire de l'an IV cesse de peser sur la commune : lorsque la commune justifie qu'elle a fait usage de tous les moyens en son pouvoir pour prévenir les rassemblements (c. cass. 11 mai

1836, *de Curzai* c. *ville de Bordeaux*), et si elle prouve que les auteurs ou complices du délit qui ont fait irruption sur son territoire sont tous ou presque tous étrangers à la commune (L. 10 vendémiaire an IV, titre IV, art. 5 et 8). Nous nous rangeons à l'opinion suivant laquelle il est nécessaire que ces deux conditions soient réunies pour que la commune soit affranchie de toute responsabilité. La vue des époques troublées, analogues à celles qui ont été la raison d'être de la loi de l'an IV, fait mieux comprendre l'esprit et la véritable portée de cette loi protectrice, dans les dispositions qui nous occupent, des propriétés et des personnes victimes des violences révolutionnaires.

Nous adoptons aussi la jurisprudence nouvelle de la cour de cassation (*contra*, 6 avril 1836), aux termes de laquelle la loi du 10 vendémiaire an IV s'applique à tous dommages commis sur leur territoire par des attroupements armés ou non armés, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les diverses causes, politiques ou autres, générales ou particulières et locales, qui ont occasionné ces attroupements, sans distinction aussi entre les villes en état de siége et les autres, la réparation due s'étendant même aux dommages causés par la répression de l'émeute (c. cass. ch. civ. 23 février 1875, *ville de Lyon* c. *Rousseau*; 27 avril 1875; ch. req. 27 juillet 1875, *ville de Marseille* c. *de Jocas et autres*; ch. civ. 1er décembre 1875, *com. de la Rivière-Pilote et de la Rivière-Salée* c. *Garnier, la Roche et autres*, et quatre autres arrêts semblables du même jour relatifs à d'autres communes de la Martinique).

Toutefois l'idée contraire a inspiré le rejet de la demande en paiement de 2,500,000 fr. formée contre la ville de Paris par les grandes administrations de chemins de fer et plusieurs établissements financiers, qui avaient été contraints de payer ces sommes à la commune insurrectionnelle du 18 mars 1871 maîtresse de Paris; il a été jugé dans cette affaire, par le tribunal de la Seine et la cour de Paris, que les prévisions de la loi du 10 vendémiaire an IV ne s'étendaient pas à des événements semblables à ceux de l'établissement de la commune à Paris, qui relâchent le lien social, provoquent la guerre civile et rendent la loi momentanément impuissante; que la loi du 10 vendémiaire an IV n'a eu en vue que des actes de désordre isolés apportant dans l'ordre public un trouble accidentel et passager, et ne mettant pas en question l'existence du gouvernement et la sécurité du pays (trib. de la Seine, 23 avril 1875; c. Paris, 15 février 1878). C'est pour un motif identique que l'on considéra la loi du 10 vendémiaire comme inapplicable à la

ville de Paris, par suite de sa position exceptionnelle, en tant que capitale de la France et siége du gouvernement. C'est sans doute aussi en s'inspirant de cette pensée que la loi du 7 avril 1873 [nº 383 *bis*] a attribué sur les fonds de l'État une indemnité aux victimes de la commune de Paris en 1871 (*voir* aussi décret du 10 août 1853, art. 38 *in fine* et art. 39).

1484. Comme l'article 1382, l'article 1384 du Code civil s'applique aussi aux communes, qui peuvent être appelées à répondre du dommage causé par leurs employés, préposés et domestiques dans les services dont elles les ont chargés, sauf recours contre eux. D'autre part, la commune contracte vis-à-vis d'eux les obligations de droit commun : c'est ainsi que les secrétaires de mairie eux-mêmes, n'étant que de simples employés et non des fonctionnaires publics [nº 210], peuvent, en cas de révocation, obtenir une indemnité, sans qu'il y ait violation du principe d'ordre public suivant lequel l'autorité a le droit de révoquer les fonctionnaires de l'ordre administratif, sans être tenue de justifier d'une cause de révocation, ni de leur accorder une indemnité. Il est admis par un arrêt, comme règle d'équité, que lorsqu'un secrétaire de mairie ou employé a engagé ses services pour un temps indéterminé, le maître qui ne lui reproche rien ne peut le renvoyer sans l'avoir prévenu un certain temps à l'avance, ou sans lui donner une indemnité, non à titre de pénalité, mais comme moyen de subsistance pendant le temps nécessaire à la recherche d'un nouvel emploi (Lyon, 3 février 1872). Toutefois, comme le contrat existant entre la commune et son employé est un louage de services, le principe de la libre rupture est la règle en l'absence de conventions spéciales contenant détermination de durée ou d'usages nettement établis (c. c. ch. civ. 10 mai 1876, *chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée* c. *Marquet*).

Le même principe, sauf appréciation des faits, est applicable au cas où le secrétaire de mairie est instituteur de la commune, autorisé par le conseil départemental de l'instruction publique (L. 15 mars 1850, art. 32) à accepter ce secrétariat; fonctionnaire public en tant qu'instituteur communal, il n'est qu'employé en tant que secrétaire de mairie. A cette occasion, disons qu'une circulaire du ministre de l'instruction publique en 1875, en conformité d'un avis du conseil supérieur de l'instruction publique, rappelle qu'il est interdit à tous les instituteurs de s'occuper, pendant les heures de classe, de travaux, même administratifs, étrangers à l'enseignement.

Les actions de cette nature, et en général toutes celles relatives aux droits ou salaires, qui peuvent être intentées contre la commune, soit par ses employés ordinaires et permanents, soit par des employés auxiliaires et à titre accidentel, sont de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire, ainsi que l'a jugé une décision du tribunal des conflits du 17 mai 1873 (déjà mentionnée ci-dessus [n° 1141]).

SECTION IV. — SECTIONS DE COMMUNE ET ÉTABLISSEMENTS HOSPITALIERS ET DE BIENFAISANCE COMMUNAUX.

1485. Objet et subdivision de la section.

1485. Nous réunissons dans cette section les êtres collectifs qui, tout en ayant une existence individuelle et une personnalité civile qui leur soient propres, se rattachent cependant à l'association communale par des liens plus ou moins étroits. Ce sont les sections de commune et les établissements publics de bienfaisance communaux, d'une part les hôpitaux et les hospices, et d'autre part les bureaux de bienfaisance, dont le gouvernement s'était de tout temps réservé la création (D. décentr. tabl. A, lettre *y*); par exception à ce principe, la loi du 24 juillet 1867 (art. 14) a permis aux préfets d'autoriser la création des bureaux de bienfaisance sur l'avis des conseils municipaux.

A. *Sections de commune.*

1486. Définition et statistique des sections de commune.
1487. Leurs origines historiques et leurs origines administratives.
1488. Cas dans lesquels les réunions et distractions de communes peuvent amener la création de sections de commune.
1489. Compétence de l'autorité judiciaire relativement à l'existence, aux limites et aux droits des sections de commune.
1490. Patrimoine propre aux sections de commune; règlement des conditions des réunions de communes; dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relatives aux sections de commune, et loi du 12 août 1876.
1491. Caractères particuliers de la personnalité civile des sections de commune; cas dans lesquels elles ont une représentation propre.
1492. Avis du conseil d'État du 9 décembre 1858.

1486. On appelle section de commune toute fraction de com-

mune qui a des droits et un patrimoine distincts de ceux de cette commune. La section de commune n'est ni une circonscription ni une unité administrative, mais elle est une personne morale. Il existe en France environ 30,000 sections de commune, réparties d'une manière très-inégale sur les différentes parties du territoire, puisque 23,000 sections se trouvent dans les onze départements[1] de la région montagneuse du centre de la France.

[1] Il n'y a que vingt départements dans lesquels il y ait plus de cent sections. Dans les départements de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, de la Loire, de la Haute-Loire, de la Lozère, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Vienne, le nombre des sections varie entre 500 et 4,000 par chaque département. Ces onze départements contiennent à eux seuls 23,000 sections. Le département de la Lozère possède à lui seul plus de 1,500 sections; celui de la Haute-Vienne, 1,800; celui de la Corrèze, plus de 2,500, et celui de la Creuse, 4,394 sections. Dans ce dernier département, celui de France qui compte le plus de sections, elles se divisent par arrondissements, de la manière suivante : 1,602 sections dans l'arrondissement de Guéret, 960 dans l'arrondissement de Boussac, 1,585 dans celui d'Aubusson, et 347 dans celui de Bourganeuf. Ainsi, dans ces départements, le nombre des sections varie de 1,500 à près de 4,400 pour un nombre de communes qui est de 193 à 292. Dans ces départements et dans ceux du Cantal et du Puy-de-Dôme, le nombre des sections est souvent de 10, 15, 20, et 25, et va quelquefois jusqu'à 30 et 36 par commune. Dans le département de la Creuse, la moyenne est de 16 sections pour chaque commune du département.

Sur 4,809,385 hectares de biens communaux, il y a 2,700,671 hectares de terres incultes, dont une grande partie appartient aux sections de commune des départements montagneux du centre de la France. Faute de documents, on ne peut que se livrer à des inductions pour distinguer les communaux des sections de ceux qui appartiennent aux communes. Parfois cependant des documents spéciaux permettent de consigner des indications plus précises. C'est ainsi que, dans un rapport fait en 1857 au conseil général de la Haute-Vienne, il est dit : « Dans le département de la Haute-Vienne, sur 19,727 hec- » tares de biens communaux, on compte 19,712 hectares appartenant à des » sections de commune, se subdivisant en 1,808 sections ; on ne compte que » 13 hectares appartenant aux communes ».

Il est curieux de constater, à l'aide de cette statistique, que le nombre des sections tient moins à l'étendue des biens communaux qu'à la configuration et à la nature du sol, ou bien encore au mode de culture qui entraîne la dispersion des habitants dont se compose une commune. Il ne l'est pas moins de voir que, dans la plupart des départements entre lesquels sont réparties les 30,000 sections de commune existant en France, les terres vaines et vagues constituent la plus grande partie des biens communaux [voir n° 1438].

En l'absence de statistique officielle des sections de commune et des biens communaux qui leur appartiennent, ou biens sectionnaires, nous avons emprunté les chiffres qui précèdent (et qu'il justifie à titre de renseignements approximatifs) au remarquable traité des *Sections de commune* de M. le président Aucoc (2e édition, pages 147 à 166).

1487. Les sections de commune ont deux sortes d'origines. Les unes, anciennes et historiques, se rattachent à l'histoire même de la formation des communes et des origines diverses des biens communaux [n° 1364], par suite de la répartition primitive du sol ou d'attribution à des hameaux, villages et ténements, de pâturages exclusivement réservés à leurs habitants. Les autres origines des sections de commune sont administratives, actuelles et permanentes, et résultent des modifications de territoire qui peuvent être apportées aux circonscriptions communales. Les sections de commune de la première catégorie sont les plus nombreuses et concentrées dans les départements du centre dont nous venons de parler. Mais, dans le plus grand nombre des départements, les sections de commune ne sont qu'une exception; dans ces départements, les sections se sont formées ordinairement par suite de la modification des circonscriptions communales depuis 1789, par les *réunions* et *distractions de communes*, qui, dans le développement normal de nos institutions administratives, par application des articles 2 et 4 de la loi du 18 juillet 1837, modifiés par les lois ultérieures, sont les causes créatrices permanentes de sections de commune.

1488. Voici en quoi consistent, dans le développement normal de nos institutions administratives, ces deux causes créatrices de sections de commune : 1° les *réunions de communes* font une seule commune de deux communes, pouvant passer alors l'une et l'autre à l'état de sections de commune; 2° les *distractions de commune* consistent à distraire une partie de commune, soit pour l'ériger en commune séparée, et, dans ce cas, il n'y a pas de création de section; soit pour réunir à une autre commune la partie distraite, qui peut devenir alors une section de commune; soit encore pour la réunir à d'autres parties également distraites de plusieurs autres communes, appelées à former une commune nouvelle, et dans ce cas chacune de ces portions distraites d'ancienne commune peut également, si elle apporte avec elle un patrimoine, constituer une section de commune. Nous avons indiqué [n°s 184 et 185] les formes légales qui doivent précéder, et l'autorité compétente pour prononcer la réunion ou la distraction de communes, ainsi que les textes de lois et les avis du conseil d'État qui résolvent ces questions dans les hypothèses multiples qu'elles présentent.

1489. L'autorité judiciaire est seule compétente :

1° Pour reconnaître l'existence des sections (c. cass. 16 février

1859, *Prieur* ; 6 avril 1859, *commune de Tony*) ; sans préjudice du droit appartenant au conseil de préfecture et au conseil d'État de ne pas accorder l'autorisation de plaider à des particuliers ayant à intenter collectivement une action *ut singuli* devant les tribunaux civils, qui demanderaient l'autorisation de plaider comme constituant une communauté territoriale (C. d'Ét. 17 juin 1829, *Ravion* ; 10 janvier 1845, *maire de Houlbec-Cochevel*), ce qui laisse toujours à l'autorité judiciaire le droit exclusif de décider définitivement si cette collection d'individus forme une section de commune.

2° Pour reconnaître les limites des sections. Il en est autrement pour les communes parce qu'elles constituent des circonscriptions administratives [n°s 57, 89, 183, 1364] ; pour elles, il y a lieu à délimitation administrative (L. 19-20 avril 1790, art. 8) ; encore les délimitations de communes par les préfets ne font-elles pas obstacle à ce que l'autorité judiciaire statue sur les questions de propriété qui s'y rattachent (C. d'Ét. 24 décembre 1810 ; 3 juin 1820 ; 18 novembre 1838 ; 4 septembre 1840, *com. de Fons*). Les sections de commune n'étant pas des circonscriptions administratives et n'ayant d'existence que par leurs droits exclusifs de propriété ou d'usage, la question de reconnaissance des limites des sections se confond avec les questions d'existence et de détermination des droits de la section (c. cass. 29 juillet 1856, *section de Marnezay* c. *section de Chambéria* ; — *contra* C. d'Ét. 28 novembre 1845, *héritiers Auribeau et Rateau* ; 18 janvier 1851, *Pracros*).

3° Pour statuer en principe sur l'existence des droits de propriété des sections de commune (L. des 16-24 août 1790, titre IV, art. 1 ; C. d'Ét. 13 mai 1809, 28 mai 1812, 20 novembre 1815, 21 mars 1821, 23 juillet 1823, 14 janvier 1824 ; 19 juillet 1833, *Hyot et Manegrand* ; 1er août 1834, *Vernada* ; 28 janvier 1848, *commune de Dampierre* ; c. cass. 30 avril 1831, *commune de Ronceux* ; 27 janvier 1851, *commune de Fontenay-le-Château* c. *commune de Tremonzay* ; 29 juillet 1856, *section de Marnezay* c. *section de Chambéria*) ; et aussi pour statuer sur les difficultés relatives aux droits de jouissance et d'usage des sections de commune (C. d'Ét. 18 juillet 1821 ; 7 juillet 1843, *commune de Lentenheim* c. *habitants du hameau de Kœnigsbruck* ; 9 août 1851, *ville de Lormes*). Les tribunaux civils ne cessent pas d'être compétents pour statuer sur ces questions dans le cas où la difficulté porte sur le point de savoir quels sont, à l'égard de ces droits, les effets de la loi ou du décret qui ont réuni ou divisé des communes (Loi du 18 juillet 1837, article 7, rapporté ci-dessous [n° 1490]).

1490. La section de commune est absorbée dans la commune nouvelle ou préexistante, dont elle fait partie, pour tout ce qui tient à l'organisation administrative, sous le même nom, sous l'autorité du même maire et du même conseil municipal; il n'y a aussi qu'un seul budget, qu'une seule comptabilité, qu'une seule caisse. Mais il y a deux patrimoines distincts. La jurisprudence du conseil d'État distingue : les immeubles servant à un service ou un usage public, qui appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés ; les biens qui donnent lieu à une jouissance en nature, dont les sections ont la propriété et la jouissance exclusives ; les biens qui, au moment de la constitution de la section, donnent lieu à une perception de revenus, et dont les sections ne conservent que la propriété, la jouissance passant à la commune ; les biens soumis, au moment de la constitution de la section, à une jouissance en nature, mais qui, retirés plus tard de cette jouissance et donnant lieu alors à une perception de revenus en argent, doivent rester, pour la jouissance exclusive comme pour la propriété, entre les mains de la section ; les biens aliénés, et dont le prix de vente appartient exclusivement à la section venderesse.

Le décret ou la loi prononçant la réunion ou la distraction peuvent, en outre, établir des conditions particulières; et, lorsque c'est une loi qui les prononce, elle peut en renvoyer la fixation à un décret ultérieur. Il en résulte que le gouvernement seul a le droit de faire tout partage de valeurs mobilières ou immobilières, et que les tribunaux n'auraient pas le droit d'en ordonner un partage judiciaire. Les tribunaux, au contraire, en vertu des principes généraux du droit, de la loi des 19-20 avril 1790 (art. 10), et de l'article 7 de la loi de 1837 qui leur réserve la connaissance des questions de propriété, sont seuls compétents pour dire si une section de commune possède un droit quelconque dans tels ou tels objets déterminés, alors même qu'il s'agit des conséquences des actes législatifs ou gouvernementaux qui ont modifié des circonscriptions communales (c. cass. 18 juillet 1861, *commune de Poussay* c. *commune de Mirecourt*; ch. req. 7 janvier 1863; Poitiers, 8 janvier 1862, et c. cass. 24 mars 1863, *commune de Puilboreau* c. *commune de Lagord*).

Une loi du 12 août 1876 doit être ajoutée aux dispositions de la loi du 18 juillet 1837 relative aux réunions de communes; nous la reproduisons à leur suite.

Les habitants de la commune réunie à une autre commune conserveront la

jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature. Les édifices et autres immeubles servant à l'usage public deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion (Loi du 18 juillet 1837, *sur l'administration municipale*, art. 5). — La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement. Les édifices et autres immeubles servant à l'usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle sera faite la réunion (art. 6). — Les autres conditions de la réunion ou de la distraction seront fixées par l'acte qui la prononcera. Lorsqu'elle sera prononcée par une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété (art. 7).

Dans le cas de réunion d'une commune ou d'une portion de commune à une autre commune, les évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties comprises dans les territoires réunis, doivent être modifiées de manière à maintenir pour chaque parcelle le chiffre de la cotisation foncière en principal qu'elle supportait antérieurement, sans préjudice des changements que pourrait éprouver cette cotisation, soit par suite d'une nouvelle répartition des contingents entre les communes, soit par suite du renouvellement total ou partiel des opérations cadastrales. Les frais nécessités par les opérations effectuées en exécution de ces dispositions sont supportés par les communes auxquelles les territoires en question ont été annexés, à moins que le conseil général n'en autorise le prélèvement sur les fonds départementaux. Sont et demeurent confirmées les opérations exécutées conformément aux dispositions du paragraphe 1er ci-dessus dans les communes qui ont fait l'objet de réunions antérieurement à la promulgation de la présente loi (Loi du 12 août 1876, *concernant le transport de la contribution foncière dans le cas de réunion de communes*, article unique).

1491. Les sections de commune n'ont pas de représentation permanente et spéciale de leurs intérêts particuliers; elles sont, en principe, représentées par le conseil municipal de la commune : il gère leurs biens, fixe leur mode de jouissance et les aliène. Mais il y a cinq cas où les sections trouvent dans une commission syndicale ou dans les plus imposés de la section une représentation particulière pour : 1° intenter ou soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même et contre une ou plusieurs sections de la même commune (sauf l'autorisation du conseil de préfecture [nos 1471 à 1476]); 2° délibérer sur une modification de territoire [nos 184 et 185]; 3° donner un avis sur la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant à la section [n° 884]; 4° délibérer sur l'emploi, au profit de la commune, du produit des ventes ou des amodiations des biens de la section; 5° voter une imposition extraordinaire devant uniquement peser sur les habitants de la section, parce qu'elle est destinée à acquitter une dépense exclusivement à sa charge.

Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé pour cette section une commission syndicale de trois ou cinq membres, que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés. Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section ne devront point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige. Ils seront remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisira parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section. L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet (Loi du 18 juillet 1837, art. 56). — Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une section de la même commune, il sera formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale, conformément à l'article précédent (art. 57).

1492. Un avis du conseil d'État du 9 décembre 1858 offre dans ses considérants un exposé remarquable des caractères propres aux sections de commune, considérées comme personnes morales, en posant le principe que les sections n'ont d'existence distincte et séparée que dans les cas spécialement déterminés par la loi.

Le Conseil d'État..., considérant que les sections de commune n'ont d'existence distincte et séparée que dans les cas spécialement déterminés par la loi; qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1837, tous les édifices et autres immeubles servant au public, et situés sur le territoire d'une section, deviennent de plein droit, par la réunion, propriété de la commune entière; que, si des sections de commune sont autorisées à conserver, même après leur réunion, la jouissance de certains droits immobiliers, droits d'usage ou autres qui leur appartenaient exclusivement avant cette réunion, et si cette situation particulière semble donner à une section de commune une sorte d'existence séparée, il faut bien se garder d'étendre à des cas non prévus ce que la loi n'a admis que pour des cas exceptionnels; qu'autrement on arriverait à créer une commune dans la commune; considérant que la loi du 18 juillet 1837, dans ses articles 2, 3, 6, 49 à 58, a prévu les cas dans lesquels les sections peuvent agir en leur propre nom; que, si le législateur de 1837 eût entendu qu'une section pût exclusivement, au reste de la commune, être imposée extraordinairement pour le paiement des dépenses du culte ou autres dépenses analogues, il eût exprimé cette intention; considérant que le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques, et la loi du 14 février 1810 sur leurs revenus, ne contiennent aucune disposition concernant les sections de commune dotées d'une église, et qui autorise ces dernières à s'imposer pour les frais du culte en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique; que ce décret et cette loi prescrivent au contraire, dans ce cas, de recourir à la commune; que ce principe est aussi consigné dans l'article 2 du décret du 5 mai 1806, relatif aux cultes réformés [*voir* n° 1409]; qu'à la vérité le décret de 1809 et la loi de 1810 admettent qu'en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique et des revenus communaux, il peut être fait des levées extraordinaires sur la paroisse, mais que l'exposé des motifs de la loi de 1810, laquelle a interprété et complété le décret de 1809, démontre que le législateur a employé le mot *paroisse* dans le sens du mot *commune*; considérant que la distinction proposée par le ministre de l'inté-

rieur, entre des dépenses facultatives qui pourraient être mises à la charge d'une section de commune seule, en vertu du vote du conseil municipal auquel seraient adjoints les plus imposés de la section, ne saurait être admise; que cette distinction ne s'appuie sur aucune disposition légale, et que les motifs qui s'opposent à ce que les sections supportent des dépenses obligatoires s'appliquent avec plus de force aux dépenses facultatives; Est d'avis — qu'il n'y a pas lieu d'adopter le projet de décret proposé (Avis du conseil d'État du 9 décembre 1858).

B. *Établissements hospitaliers communaux.*

1493. Définition des hôpitaux, hospices, hôpitaux-hospices.
1494. Principes généraux de l'assistance publique; statistique; renvoi pour l'assistance publique générale et départementale.
1495. Commissions administratives des établissements hospitaliers et de bienfaisance; loi modifiée du 21 mai 1873; loi du 5 août 1879.
1496. Patrimoine des établissements hospitaliers; leur droit d'usufruit légal d'après la loi du 15 pluviôse an XIII, et leurs trois droits successifs.
1497. Actes de leur vie civile; loi du 7 août 1851.
1498. Règles relatives aux dons et legs qui leur sont faits.
1498 *bis*. Avis du conseil d'État du 24 avril 1873.
1499. Règles concernant les actions des établissements hospitaliers.
1500. Assistance des malades à domicile par les établissements hospitaliers; loi du 21 mai 1873, art. 7.

1493. Le principe fondamental de la législation française, en matière d'exercice de la bienfaisance ou assistance publique et légale, est que chaque commune est chargée d'assister les pauvres qu'elle renferme dans son sein; tel est le but des établissements communaux qui portent les noms d'hôpitaux, recevant exclusivement des malades, d'hospices recevant des vieillards, des infirmes et des incurables, et d'hôpitaux-hospices qui reçoivent à la fois, mais dans des locaux différents, des malades et des infirmes. Ils sont définis de la manière suivante par la loi du 7 août 1851, qui régit la matière :

Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'*hôpital* existant dans la commune (art. 1). — Un règlement particulier déterminera les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans chaque *hospice* destiné aux vieillards et aux infirmes (art. 2).

1494. En principe, l'assistance ou bienfaisance publique (qui existe parallèlement à l'assistance ou charité privée) est *communale*, ainsi qu'il vient d'être dit, exercée par les hôpitaux et hospices communaux, qui, d'après la statistique hospitalière spéciale, étaient, en 1864, dans toute la France, au nombre de 1,405, et

en 1877, d'après la statistique générale et annuelle de la France (tome VII) [n[os] 1462 et 1556], au nombre de 1,543, et par les bureaux de bienfaisance [n° 1502], qui, en 1861, d'après la statistique de cette époque, fonctionnaient au nombre de 11,229, et qui, en 1877, d'après la même statistique, étaient au nombre de 13,440 bureaux en activité. Mais en outre l'assistance publique ou assistance légale peut être *générale*, c'est-à-dire à la charge de l'État, à l'aide de subventions du budget, provenant des ressources de la France entière, donnée dans les *établissements généraux de bienfaisance*, actuellement au nombre de 9 [n° 1555]. Elle peut être aussi *départementale*, c'est-à-dire à la charge, en totalité ou en partie, du budget départemental; mais ce n'est également qu'à titre d'exception.

A un autre point de vue, il faut remarquer que les deux seuls cas où l'assistance publique est départementale, relativement aux aliénés [n° 1556] et aux enfants assistés [n[os] 1557 et 1558], sont aussi les seuls dans lesquels elle est *obligatoire*; dans tous les autres elle est *facultative*, c'est-à-dire qu'elle ne saurait constituer un droit pour l'assisté.

Tous les établissements de bienfaisance sont dans les attributions du ministre de l'intérieur et soumis à la surveillance des inspecteurs généraux, dont l'organisation est régie par le décret du 15 janvier 1852 et celui du 5 décembre 1879 portant réorganisation du personnel de l'inspection générale des services administratifs du ministère de l'intérieur.

Nous donnons en note [1] des chiffres de la statistique officielle.

1495. Un décret du 23 mars 1852, portant règlement d'administration publique et rendu en exécution de l'article 6 de la loi du 7 août 1851, avait réglé la nomination par le préfet de la commission administrative qui, dans chaque ville, est chargée de diriger et de surveiller le service extérieur et intérieur des établissements hospitaliers. Une loi du 21 mai 1873 avait remplacé ce décret, et

[1] « Les ressources dont les bureaux de bienfaisance ont disposé en 1877 s'élèvent à la somme de 42,152,700 fr., en y comprenant 11,060,675 fr. de fonds libres provenant des exercices précédents; il a été distribué en secours 22,860,234 fr. à 1,261,058 indigents. — Le nombre des malades traités, en 1877, dans les hôpitaux et les hôpitaux-hospices a été de 407,671, et celui des infirmes, vieillards ou incurables entretenus dans les hospices et quartiers d'hospices de 65,015; dans cette même année 1877, les recettes de toutes les administrations hospitalières se sont élevées à 112,699,501 fr., et leurs dépenses à 94,364,662 fr. (*Statistique de la France*, nouvelle série, *Statistique annuelle*, 1877, t. VII) ».

pourvu de la même manière à la composition de la commission administrative des établissements hospitaliers et de bienfaisance, en y ajoutant à titre de membres de droit un ministre de chaque culte reconnu. On avait proposé de substituer le principe électif à la nomination préfectorale; mais elle avait été maintenue par la loi de 1873, qui l'avait combinée avec le droit de présentation des commissions. Une instruction du ministre de l'intérieur du 25 juin 1873 avait pourvu à l'exécution de cette loi.

Une loi nouvelle du 5 août 1879 *relative à la nomination des membres des commissions administratives des hospices, des hôpitaux et des bureaux de bienfaisance*, est venue abroger et remplacer les articles 1, 2, 4 et 5 de la loi de 1873. Cette loi combine, pour la formation de ces commissions, le principe d'autorité et le principe électif, le droit de nomination de quatre membres par le préfet, et le droit d'élection de deux membres par le conseil municipal, représenté en outre par le maire à qui la présidence est maintenue. L'innovation de la loi de 1873 relative aux ministres du culte, membres de droit de la commission, est écartée. Nous donnons en note les parties du rapport au Sénat (*Journ. offic.* 7 juillet 1879) qui expliquent ces modifications[1]. Nous reproduisons intégralement

[1] « S'il existe une séparation absolue entre les biens des établissements hospitaliers et ceux de la commune, celle-ci n'en a pas moins un intérêt des plus grands à la bonne administration des biens de ses pauvres. Aussi le législateur a-t-il établi un contrôle sur cette administration et l'a-t-il confié aux conseils municipaux. C'est dans ce but que les budgets et toute délibération se rapportant aux dépenses et aux recettes de ces établissements doivent être soumis au conseil municipal qui donne son avis, et qu'en fait d'aliénation d'immeubles il ne peut être passé outre sans son approbation. D'autre part, si nous ajoutons qu'un assez grand nombre d'établissements de bienfaisance sont subventionnés par les communes, c'est-à-dire 401 hospices sur 1,608 et 2,420 bureaux de bienfaisance sur 13,304; si nous constatons que le plus grand nombre des fondations charitables ont été faites en faveur des indigents de la commune, nous aurons suffisamment justifié le droit de contrôle qui existe actuellement, et par là même l'intervention qu'on vous propose des conseils municipaux dans la composition des commissions administratives. Toutefois les hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance donnant actuellement des secours à plus de deux millions de pauvres et de malades, c'est-à-dire au seizième environ de la population totale de la France, l'administration centrale, à qui incombe le devoir de veiller au soulagement de tant de misères et de souffrances, ne peut se désintéresser d'une question qui touche à un intérêt si considérable. Aussi pensons-nous que, tout en donnant aux conseils municipaux le droit de nommer des administrateurs des établissements charitables, le même droit doit appartenir au pouvoir central; nous croyons même que la prépondérance doit rester à ce dernier........ L'assemblée nationale, en votant la loi de 1873, entraînée

cette loi nouvelle du 5 août 1879, en la faisant suivre des parties non abrogées de la loi du 21 mai 1873.

Les articles 1, 2, 4 et 5 de la loi du 21 mai 1873, relative aux commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, sont abrogés et remplacés par les articles suivants : — Art. 1er. Les commissions administratives des hospices et hôpitaux, et celles des bureaux de bienfaisance, sont composées du maire et de six membres renouvelables. Deux des membres de chaque commission sont élus par le conseil municipal. Les quatre autres membres sont nommés par le préfet. — Art. 2. Le nombre des membres renouvelables peut, en raison de l'importance des établissements et des circonstances locales, être augmenté par un décret spécial rendu sur l'avis du conseil d'État. Dans ce cas, l'augmentation aura lieu par nombre pair, afin que le droit de nomination s'exerce, dans une proportion égale, par le conseil municipal et le préfet. — Art. 4. Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée, quant à la durée de leur mandat; mais, en cas de suspension ou de dissolution du conseil municipal, ce mandat est continué jusqu'au jour de la nomination des délégués par le nouveau conseil municipal. Les autres membres renouvelables sont nommés pour quatre ans. Chaque année, la commission se renouvelle par quart. Les membres sortants sont rééligibles. Si le remplacement a lieu dans le cours d'une année, les fonctions du nouveau membre expirent à l'époque où auraient cessé celles du membre qu'il a remplacé. Ne sont pas éligibles ou sont révoqués de plein droit les membres qui se trouveraient dans un des cas d'incapacité prévus par les lois électorales. L'élection des délégués du conseil municipal a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue des voix. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas de partage, le plus âgé des candidats est élu. — Art. 5. Les commissions pourront être dissoutes et leurs membres révoqués par le ministre de l'intérieur. En cas de dissolution ou de révocation, la commission sera remplacée ou complétée dans le délai d'un mois. Les délégués des conseils municipaux ne pourront, s'ils sont révoqués, être réélus pendant une année. En cas de renouvellement total

par les paroles chaleureuses de l'un de ses membres, avait admis de droit le plus ancien curé de la commune, et, là où siége un conseil presbytéral ou un consistoire israélite, un délégué de chacun de ces conseils. La proposition qui vous est soumise supprime ce privilége. En fait, la présence des curés, pasteurs et rabbins dans les commissions n'a pas donné les résultats qu'on en attendait; retenus par les soins si multiples de leur ministère, ils ne peuvent remplir les fonctions quotidiennes qui incombent aux administrateurs. D'autre part, inamovibles comme représentants du culte, ils le sont également comme commissaires. C'est une situation exceptionnelle dont on a reconnu les inconvénients dans la pratique. Ces considérations nous ont paru motiver suffisamment la suppression de cette disposition. La proposition supprime également le droit de présentation qui figurait à l'article 4 de la loi de 1873 : « Le nouveau membre est nommé par le préfet sur une liste de trois candidats présentés par la commission. » Ce droit constitue pour la commission la faculté de s'immobiliser.... S'il importe que les administrateurs ne soient pas trop souvent changés, il importe aussi que ceux que l'âge ou des infirmités ont rendus impropres à cette surveillance active, si nécessaire, puissent être remplacés par des hommes plus jeunes et plus vigilants. »

ou de création nouvelle, les membres que l'article 1er laisse à la nomination du préfet seront, sur sa proposition, nommés par le ministre de l'intérieur. Le renouvellement par quart sera déterminé par le sort à la première séance d'installation.

La présidence appartient au maire ou à l'adjoint, ou au conseiller municipal remplissant dans leur plénitude les fonctions de maire. Le président a voix prépondérante en cas de partage. Les commissions nomment tous les ans un vice-président. En cas d'absence du maire et du vice-président, la présidence appartient au plus ancien des membres présents, et, à défaut d'ancienneté, au plus âgé. Les fonctions de membre des commissions sont gratuites (Loi du 21 mai 1873, *relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance*, art. 3). — Les receveurs des établissements charitables sont nommés par les préfets, sur la proposition des commissions administratives. En cas de refus motivé par le préfet, les commissions sont tenues de présenter d'autres candidats. Le receveur peut, sur la proposition de la commission administrative et avec l'autorisation du préfet, cumuler ses fonctions avec celles de secrétaire de la commission. Les receveurs ne peuvent être révoqués que par le ministre de l'intérieur (art. 6). — [*Voir* l'article 7 au n° 1500] — Il n'est point dérogé par la présente loi aux ordonnances, décrets et autres actes du pouvoir exécutif en vertu desquels certains hospices et bureaux de bienfaisance sont organisés d'une manière spéciale (art. 8). — Le décret du 18 janvier 1871, relatif à l'organisation de l'assistance publique à Marseille, est rapporté (art. 9). — Les décrets des 23 mars et 17 juin 1852 sur les commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance sont abrogés (art. 10). — [*Voir* l'art. 11 et dernier de cette loi au n° 1498.]

1496. Les établissements hospitaliers communaux sont des personnes morales distinctes de la commune. Leur patrimoine, qui est le patrimoine des pauvres, est fort inégalement réparti, et, bien que nombre d'hôpitaux et d'hospices soient dans la détresse, des évaluations officielles ont pu porter la valeur des propriétés immobilières des établissements hospitaliers à plus de 500 millions.

Voici le tableau des principaux éléments qui constituent les ressources des établissements hospitaliers :

1° Les rentes et domaines nationaux affectés à leurs besoins par les lois du 16 vendémiaire an V, du 15 brumaire et du 4 ventôse an IX; — 2° les subventions municipales; — 3° les dons, legs et fondations charitables; — 4° le produit de certaines amendes pour contraventions aux lois sur la loterie, les postes et les maisons de prêt (L. 9 vendémiaire an VI, Arr. 20 prairial an IX; L. 6 pluviôse an XII). Un tiers des amendes de police correctionnelle est attribué au service des enfants trouvés ([n° 1557] O. 30 décembre 1823). Nous ne parlons pas du gibier confisqué, qui, aux termes de la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse, est attribué aux malades

eux-mêmes. On sait que l'article 51 du Code pénal défend aux tribunaux d'attribuer aux pauvres les dommages-intérêts alloués aux parties par des condamnations judiciaires. — 5° Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices, jusqu'à la sortie desdits hospices, à titre d'indemnité des frais de leur nourriture et entretien (Loi du 15 pluviôse an XIII, *relative à la tutelle des enfants admis dans les hospices*, art. 7), jusqu'à concurrence seulement desdites dépenses (c. cass. rejet, 21 mai 1849, *hospice de Strasbourg* c. *Castano*); c'est un droit d'usufruit légal analogue à celui établi par l'article 384 du Code civil au profit du père ou de la mère sur les biens de leurs enfants mineurs de 18 ans non émancipés; — 6° un premier droit de succession sur la totalité des biens que laisse l'enfant qui décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, lorsqu'aucun héritier ne se présente (même loi du 15 pluviôse an XIII, art. 8); — 7° l'indemnité que, dans le cas contraire, doivent à l'hospice les héritiers de l'enfant pour les dépenses faites à son profit « pendant » le temps qu'il sera resté à la charge de l'administration, sauf à » faire entrer en compensation, jusqu'à due concurrence, les re» venus perçus par l'hospice (Loi du 15 pluviôse an XIII, art. 9 et dernier) »; — 8° un second droit de succession sur les effets mobiliers apportés dans l'hôpital par les malades qui y ont été traités gratuitement et y sont décédés (Code civil, art. 768; Loi du 22 novembre 1790; avis du conseil d'État du 8 novembre 1809); — 9° un troisième droit de succession sur la moitié des biens des congrégations religieuses de femmes éteintes ou supprimées, en ce qui concerne ceux de ces biens qui ne font pas retour aux disposants ou à leurs parents au degré successible (Loi du 24 mai 1825, art. 7 § 2 [*voir* n° 1545]).

1497. La loi du 7 août 1851 a pourvu, dans des articles que nous rapportons ci-dessous, à la gestion prudente et sûre du patrimoine des pauvres. C'est la commission administrative qui décide l'accomplissement des actes de la vie civile des établissements hospitaliers; la loi exige, pour plus de garantie, l'avis du conseil municipal, indépendamment de la nécessité de l'homologation par l'autorité supérieure, suivant les règles appliquées aux communes par la loi du 18 juillet 1837 et les lois municipales ultérieures. — Une disposition particulière exige que l'aliénation des immeubles formant la dotation des hospices ne puisse avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal. Cette aliénation

est commandée par les règles d'une bonne gestion, lorsqu'il s'agit d'immeubles qui trop souvent sont improductifs, ainsi que l'a signalé avec raison une circulaire du ministre de l'intérieur parfois mal comprise et justement remarquée, en date du 14 août 1858, qui ne doit pas être confondue avec celle du 15 mai 1858; mais il était juste, dans ce cas, de donner à l'opportunité de la vente la complète garantie résultant, d'après les règles qui viennent d'être exposées, de la réunion nécessaire des trois volontés, de la commission administrative, du conseil municipal et du préfet.

La commission des hospices et hôpitaux règle par ses délibérations les objets suivants : le mode d'administration des biens et revenus des établissements hospitaliers; les conditions des baux et fermes de ces biens, lorsque leur durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf pour les autres; le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien dont la durée n'excède pas une année; les travaux de toute nature dont la dépense ne dépasse pas trois mille francs. Toute délibération sur l'un de ces objets est exécutoire si, trente jours après la notification officielle, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. La commission arrête également, mais avec l'approbation du préfet, les règlements du service tant intérieur qu'extérieur et de santé, et les contrats à passer pour le service avec les congrégations hospitalières (Loi du 7 août 1851, *sur les hospices et hôpitaux*, art. 8). — La commission délibère sur les objets suivants : les budgets, comptes, et en général toutes les recettes et dépenses des établissements hospitaliers; les acquisitions, échanges, aliénations des propriétés de ces établissements, leur affectation au service, et en général tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration; les projets de travaux pour constructions, grosses réparations et démolitions dont la valeur excède trois mille francs; les conditions ou cahiers des charges des adjudications de travaux et marchés pour fournitures ou entretien dont la durée excède une année; les actions judiciaires et transactions; les placements de fonds et emprunts; les acceptations des dons et legs (art. 9). — Les délibérations comprises dans l'article précédent sont soumises à l'avis du conseil municipal, et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Néanmoins, l'aliénation des biens immeubles formant la dotation des hospices et hôpitaux ne peut avoir lieu que sur l'avis conforme du conseil municipal (art. 10).

1498. Les dons et legs faits aux hôpitaux et aux hospices sont acceptés par le président de la commission administrative en vertu de la délibération de la commission, soumise à l'avis du conseil municipal, et à l'autorisation du préfet s'il n'y a ni réclamation des familles, ni charges, conditions ou affectations immobilières, par le gouvernement dans le cas contraire (D. décent. tabl. A r; L. 7 août 1851, art. 9), et, dans cette dernière hypothèse, par décret rendu en assemblée générale du conseil d'État, lorsque la

valeur de la libéralité excède 50,000 francs (D. 21 août 1872, art. 5 [n° 86]).

Il ne faut pas étendre aux établissements hospitaliers la distinction faite, seulement pour les départements et les communes en exécution des lois de 1866 et de 1867, par l'avis du conseil d'État du 10 mars 1868 [n° 1441], entre les affaires *connexes*, c'est-à-dire se composant de deux parties tellement liées entre elles que l'exécution de l'une soit subordonnée à celle de l'autre, et les affaires *mixtes*, *collectives* ou *complexes*, c'est-à-dire composées de dispositions qui ressortissent à des autorités différentes, sans que la solution donnée aux unes par arrêté préfectoral puisse être entravée par la solution donnée aux autres par décret. Un avis du conseil d'État du 16 février 1869 porte que l'avis précité de 1868 « s'applique exclusivement aux dons et legs purement gratuits qui » sont faits à la commune, et n'a pas entendu parler des libéra- » lités faites aux établissements publics communaux, tels que les » hospices ou hôpitaux et les bureaux de bienfaisance ». En conséquence, le conseil d'État émet l'avis « que, lorsque les libéra- » lités, soit connexes, soit collectives, sont faites par le même acte » entre vifs ou testamentaire, les unes à un établissement ecclé- » siastique, les autres à un établissement public communal, il doit » être statué par décret sur l'ensemble desdites libéralités confor- » mément à l'avis du conseil d'État du 27 décembre 1855 [n° 119] ».

L'article 11 de la loi du 7 août 1851 a étendu au président de la commission administrative des hôpitaux et des hospices le droit d'acceptation provisoire des dons et legs avant l'autorisation (par dérogation à l'art. 937 C. c.) déjà écrit dans l'article 48 § 3 de la loi du 18 juillet 1837 au profit des maires des communes. Nous n'avons du reste qu'à nous référer, sur ce point et en ce qui concerne les règles de l'acceptation des dons et legs aux établissements hospitaliers, à l'étude que nous avons faite de la matière à propos des dons et legs faits aux communes [n°s 1336, 1442 à 1450, 1504]. Nous nous bornons à observer ici (pour compléter la règle ci-dessus posée [n° 1445]), que la jurisprudence de la cour de cassation par nous signalée s'harmonise avec celle du conseil d'État, relative aux transactions qui interviennent en matière de dons et legs entre les familles et les établissements légataires, et à l'approbation des engagements que peuvent prendre ces établissements par rapport aux héritiers peu fortunés du disposant.

1498 *bis*. Nous reproduisons ici, avec l'article 11 de la loi du

7 août 1851, un avis du conseil d'État du 24 avril 1873, qui exige seulement que les engagements dont il vient d'être parlé soient approuvés par une disposition expresse du décret autorisant l'acceptation du legs.

Le président de la commission des hospices et hôpitaux peut toujours, à titre conservatoire, accepter, en vertu de la délibération de la commission, les dons et legs faits aux établissements charitables. Le décret du pouvoir exécutif ou l'arrêté du préfet qui interviendra aura effet du jour de cette acceptation (L. du 7 août 1851, art. 11).

Le conseil d'État..., vu l'avis émis par le conseil d'État dans sa séance du 15 juin 1865 et la note de la section de l'intérieur en date du 25 octobre 1872; considérant que, si le gouvernement appelé à statuer sur l'exécution d'une libéralité adressée à un établissement public a la faculté de réduire ladite libéralité, il ne lui appartient pas de faire des attributions de parts, en décidant que la réduction profitera à un ou plusieurs héritiers naturels du testateur; que néanmoins, rien ne s'oppose à ce que l'établissement public légataire prenne volontairement l'engagement, pour le cas où il serait autorisé à recueillir la libéralité qui lui a été faite, de donner un secours ou de servir une rente viagère à certains héritiers du testateur reconnus dans une situation malheureuse; considérant qu'un tel engagement a souvent pour but de prévenir des réclamations que les héritiers naturels du testateur pourraient élever contre l'exécution du testament, et qu'il peut être de nature à exercer une certaine influence sur la décision que doit prendre le gouvernement à l'égard de la disposition testamentaire; qu'il est donc nécessaire que la même autorité soit appelée à examiner en même temps et la libéralité dont l'établissement public a été l'objet et l'engagement qui peut avoir été pris spontanément par ledit établissement à l'occasion de cette libéralité; que cette connexité est admise par la jurisprudence du conseil d'État, lorsqu'il s'agit de statuer sur une transaction proprement dite intervenue entre les établissements publics légataires et les héritiers du testateur, dans le but de prévenir une action devant l'autorité judiciaire; considérant que le conseil d'État, dans son avis en date du 15 juin 1865, rappelé dans une note du 25 octobre 1872, avait pensé qu'il suffisait de mentionner, dans les visas des décrets autorisant les établissements publics à accepter les libéralités qui leur étaient attribuées, les délibérations par lesquelles les représentants de ces établissements avaient pris des engagements analogues à celui qui a été pris par la commission administrative de l'hospice de N...; que cette mention avait pour effet de ratifier lesdites délibérations et de valider, par suite, les paiements faits en vertu de ces délibérations; considérant que le visa d'une délibération jointe au dossier ne saurait être réputé comme emportant dans tous les cas approbation d'un engagement pris dans cette délibération; qu'il peut arriver, en effet, que les établissements publics aient pris des engagements qui ne sont pas de nature à être autorisés et qui devraient, dès lors, être désapprouvés par une disposition expresse, puisque les délibérations contenant ces engagements se trouveraient visées au nombre des pièces produites; que, si le dispositif de quelques décrets spécifie que l'autorisation d'accepter un legs est donnée à un établissement public, à charge par lui de remplir les conditions qui résultent tant du testament où ce legs est contenu que de la délibération par laquelle les représentants de cet établissement ont pris l'engagement de servir une rente viagère ou de donner un secours à un

héritier dont la situation a été reconnue digne d'intérêt, cette formule a l'inconvénient de laisser supposer que le gouvernement aurait modifié sans droit le testament en aggravant les charges imposées aux établissements légataires; qu'il convient, dès lors, de statuer à l'égard des engagements dont il s'agit, dans la forme déjà adoptée pour les transactions; est d'avis : — 1° qu'il y a lieu, en principe, d'insérer dans les décrets autorisant les établissements publics à accepter les libéralités dont ils ont été l'objet, un article spécial portant approbation ou désapprobation de ces engagements; 2° qu'il y a lieu d'approuver par un article spécial inséré dans le projet de décret proposé, la délibération ci-dessus visée de la commission administrative de l'hospice de Jussey (Avis du conseil du 24 avril 1873, suivi d'un décret conforme du 15 mai 1873; *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, pages 269 à 271, 327 à 329).

1499. Les établissements hospitaliers sont soumis, comme les communes, à la nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour l'exercice des actions qui les concerne, sauf quatre différences : 1° le conseil de préfecture ne peut statuer sur l'autorisation de plaider nécessaire aux établissements hospitaliers qu'après que l'affaire (ainsi que les projets de transaction, etc.) a été soumise à l'examen du *comité consultatif* desdits établissements formé, par arrondissement, de trois membres choisis par le sous-préfet parmi les jurisconsultes les plus éclairés de la circonscription, suivant l'arrêté du gouvernement du 7 messidor an IX (26 juin 1801; art. 11 à 13); 2° la dispense relative aux actions possessoires n'est pas applicable; 3° les demandeurs ne sont pas obligés de remettre un mémoire au préfet; 4° les contribuables inscrits au rôle d'une commune n'ont pas qualité pour exercer à leurs frais et risques, au lieu et place et sur le refus des établissements hospitaliers et de bienfaisance, pour lesquels ces règles sont communes, les actions concernant ces établissements; à ces cas ne s'applique pas l'article 49 § 3 [n° 1474] de la loi du 18 juillet 1837, lors même qu'il s'agit d'actions intéressant les pauvres de la commune (C. d'Ét. 30 août 1847, *Dumorisson et autres* c. *commune de Pons*).

1500. L'article 7 de la loi du 21 mai 1873 relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance consacre une importante modification à la législation précédente. Les bureaux de bienfaisance étaient exclusivement chargés de la distribution des secours à domicile; l'article 17 de la loi du 7 août 1851 n'avait fait qu'ouvrir une faculté contraire, les hôpitaux devant, pour assister les malades indigents, attendre qu'ils eussent obtenu leur admission. Cette situation avait le tort de scinder le traitement des malades pauvres en deux services séparés, ayant chacun son per-

sonnel médical indépendant et son administration distincte, au détriment des intéressés; elle faisait peser sur les bureaux de bienfaisance toutes les charges des secours à domicile, et diminuait les ressources affectées à ce genre d'assistance publique, l'assistance à domicile étant, généralement, préférable à toute autre. La partie finale de cet article 7 confère au conseil général du département une attribution particulière, qui se rattache à sa mission de contrôle de certaines parties de l'administration communale [nº 152].

Les commissions administratives des hospices et hôpitaux pourront, de concert avec les bureaux de bienfaisance, assister à domicile les malades indigents. A cet effet, elles sont autorisées, par extension de la faculté ouverte par l'article 17 de la loi du 7 août 1851, à disposer des revenus hospitaliers, jusqu'à concurrence du quart, pour les affecter au traitement des malades à domicile et à l'allocation de secours annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. La portion des revenus ainsi employés pourra être portée au tiers avec l'assentiment du conseil général (Loi du 21 mai 1873, art. 7).

C. *Bureaux de bienfaisance.*

1501. Bureaux de bienfaisance; leurs ressources légales.
1502. Innovation de la loi du 24 juillet 1867, relative à leur création.
1503. Circulaire du 3 août 1867.
1504. Dons et legs aux bureaux de bienfaisance.
1505. Jurisprudence antérieure qui faisait des bureaux de bienfaisance les représentants légaux et exclusifs des pauvres.
1506. Avis du conseil d'État du 6 mars 1873, décret et instruction ministérielle des 22 mars et 25 avril 1873, qui consacrent sur ce point un grave changement de jurisprudence.
1507. La jurisprudence nouvelle n'admet pas plus que l'ancienne, le droit de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable.
1508. Avis du conseil d'État du 24 mars 1880 sur l'étendue des droits et prérogatives des bureaux de bienfaisance relativement aux quêtes et souscriptions.
1509. Emprunts des établissements hospitaliers et de bienfaisance.
1510. Assimilation avec les emprunts communaux.
1511. Budgets des établissements charitables ayant trois millions de revenus.
1512. Assistance publique de la ville de Paris.

1501. Les bureaux de bienfaisance sont institués pour distribuer des secours aux pauvres à domicile; créés par la loi du 7 frimaire an V comme cantonaux, ils sont communaux d'après la loi du 28 pluviôse de l'an VIII. Ils ont néanmoins le caractère d'établissements publics et de personnes morales distinctes de la commune.

Ils sont dirigés et représentés dans les actes de leur vie civile par une commission administrative, à la composition de laquelle un décret du 17 juin 1852 avait rendu applicables les dispositions du décret du 23 mars 1852 relatif à la composition des commissions administratives des hôpitaux et des hospices, et qui est actuellement régie par la loi du 21 mai 1873, ci-dessus rapportée [n° 1495].

Le droit des pauvres dont nous avons parlé déjà [n° 417] est une des ressources principales et ordinaires de ces personnes morales. La loi leur assure encore, indépendamment des dons et legs qu'ils peuvent recevoir nominativement [n°s 1504 à 1508], comme ressource ordinaire le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières [n°s 1419 et 1470]; de plus, l'arrêté du 5 prairial an XI, modifié par les décrets du 12 septembre 1806 et 30 décembre 1809, autorise les administrateurs des bureaux de bienfaisance à poser des troncs dans les églises et temples, ainsi que dans les autres édifices publics, à faire des collectes dans les communes et même des quêtes dans les églises. [*Voir* n° 1494 et *note*].

1502. Nous avons déjà signalé [n° 1485] l'innovation contenue dans l'article 14 de la loi du 24 juillet 1867, ainsi conçu : « La » création des bureaux de bienfaisance est autorisée par les préfets » sur l'avis des conseils municipaux ». La gravité de cette disposition a été parfaitement signalée dans le rapport présenté au Sénat par M. Bonjean [1], sur la loi de 1867.

Plusieurs arrêts de la cour de cassation (ch. civ. 3 janvier 1866, S. 66, 1, 103) et de cours d'appel (Angers, 9 mai et 21 décembre 1866, S. 67, 2, 68) avaient avec raison refusé de reconnaître l'existence légale à des bureaux de bienfaisance constitués par simples arrêtés préfectoraux : de là cette disposition de la loi de 1867. L'exposé des motifs explique cette dérogation aux principes que consacraient, même sous l'ancien régime, les édits de décembre 1669 et août 1749, en disant : « Ces utiles établissements sont les auxiliaires les plus

[1] « Au point de vue pratique, cette innovation ne présente pas peut-être de grands inconvénients. Si le bureau fonctionne, même incomplétement, le bien qu'il aura fait sera toujours autant de gagné pour les pauvres; si, faute de ressources, il ne peut fonctionner, il ne saurait en résulter beaucoup de dommage pour personne. Mais, au point de vue des principes, l'innovation n'est pas sans gravité : c'est en effet une règle fondamentale de notre droit public, qu'une personne civile ne peut exister qu'en vertu d'une loi ou d'un acte du gouvernement, par délégation de la loi; et c'est la première fois assurément qu'une attribution si haute est dévolue à un simple magistrat local ».

populaires de la charité : il importe, dans l'intérêt des pauvres, d'en multiplier le nombre et d'en favoriser la fondation ».

1503. La circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867, en donnant des instructions pour l'application de cette disposition nouvelle, en fait en même temps le commentaire suivant, confirmé par la circulaire déjà citée [nº 1494] de février 1876.

« Aux termes de l'article 14, il vous appartient, monsieur le préfet, d'autoriser l'établissement des bureaux de bienfaisance, après avoir pris l'avis des conseils municipaux. En vous conférant cette attribution, le législateur s'est proposé d'encourager la distribution des secours à domicile, que facilite la création de ces modestes mais excellentes institutions. Dans l'intérêt même de ces établissements, et pour assurer leur stabilité, vous aurez soin d'exiger avant de prendre une décision, qu'ils soient pourvus d'une dotation d'au moins 50 francs, soit en revenus d'immeubles, soit en rentes sur l'État, sans compter les subventions qui peuvent être accordées par les conseils municipaux et les recettes légalement attribuées aux pauvres, telles que le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières, et le droit établi en faveur des indigents à l'entrée des spectacles, bals et concerts. Si des dons et legs de capitaux ou des remboursements sont faits aux bureaux de bienfaisance, ils devront être employés en achats de rentes 3 % sur l'État, à moins de vœux contraires formellement exprimés par les bienfaiteurs. En ce qui concerne la composition des commissions administratives, vous n'aurez qu'à vous reporter au décret du 23 mars 1852, qui, comme vous le savez, a été rendu applicable aux bureaux de bienfaisance par le décret du 17 juin suivant. La loi nouvelle n'apporte aucun changement à la jurisprudence sur les affaires connexes, telle qu'elle résulte de l'avis du conseil d'État du 27 décembre 1855. En conséquence, toutes les fois que la création d'un bureau de bienfaisance sera liée à l'autorisation d'une libéralité entre vifs ou testamentaire, sur laquelle il appartiendrait au gouvernement de se prononcer, vous voudrez bien joindre au dossier les pièces relatives à la création de l'établissement, de manière qu'un seul et même décret puisse statuer sur l'ensemble de l'affaire. Il est de principe que les revenus des bureaux de bienfaisance doivent servir à distribuer des secours à domicile ou à faire soigner au sein de leurs familles les indigents malades ou infirmes qui, sans ce secours, seraient obligés de demander leur admission dans un hôpital. Aussi un bureau ne pourrait-il, à moins de fondation expresse, appliquer ses ressources à la création de lits dans un hospice ou à l'établissement d'écoles, de salles d'asile, etc. Enfin, je vous recommande, monsieur le préfet, de veiller à ce que les secours destinés aux pauvres leur soient distribués sans distinction de culte ou de catégories, et d'exiger chaque année, indépendamment du compte administratif, la production du compte moral prescrit par l'instruction du 8 février 1823 et la circulaire du 10 mars 1866. »

1504. Les règles touchant l'autorisation des délibérations de la commission administrative des bureaux de bienfaisance étaient les mêmes que pour les hospices; le décret du 13 avril 1861 les a modifiées en partie, en augmentant à leur égard la décentralisa-

tion administrative par l'attribution au sous-préfet d'une partie de l'autorité que le décret du 25 mars 1852 avait conférée, en cette matière, au préfet (D. 13 avril 1861, art. 6 §§ 14 à 19 inclusivement [nº 177]).

Il faut remarquer que, d'après un arrêt de la cour de cassation, qui est loin d'être à l'abri de controverse, les bureaux de bienfaisance pourraient, en tant qu'établissements communaux, accepter à titre conservatoire, en vertu de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, les dons et legs qui leur sont faits, et le décret qui intervient ensuite pour autoriser l'acceptation produirait effet à partir du jour de l'acceptation provisoire; de sorte qu'il y aurait pour les bureaux de bienfaisance, comme pour les départements, les communes et les hôpitaux et hospices (aux termes de l'article 11 de la loi du 7 août 1851), dérogation à l'article 937 du Code civil; en conséquence, la révocation de la donation, intervenue dans l'intervalle séparatif de l'acceptation provisoire et du décret, devrait être considérée comme nulle et non avenue (ch. civ. 12 novembre 1866, *bureau de bienfaisance de Miélan*). Mais on peut objecter que si l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 était applicable aux bureaux de bienfaisance, en tant qu'établissements communaux, cet article l'eût été également aux hôpitaux et aux hospices, pour lesquels cependant le législateur a jugé nécessaire d'édicter l'article 11 de la loi de 1851 [nºs 1442 et 1498]. Nous renvoyons, du reste, à l'ensemble des règles tracées pour l'acceptation des dons et legs faits aux établissements hospitaliers [nºs 1498 et 1498 *bis*].

1505. En parlant [nº 1451] du droit du maire d'accepter les libéralités faites aux pauvres, en sa qualité de maire et non comme président du bureau de bienfaisance, nous avons dit qu'une jurisprudence administrative longtemps suivie avait, jusqu'en 1873, considéré le bureau de bienfaisance comme le représentant légal et exclusif des pauvres à l'effet d'accepter et d'administrer toutes les libéralités qui leur étaient faites; le maire, d'après cette jurisprudence, n'avait ce caractère qu'à défaut d'existence de bureau de bienfaisance dans la commune.

Dans ce sens est conçu un avis du conseil d'État du 15 janvier 1837 : « Toute libéralité faite en faveur des pauvres d'une com-
» mune doit, aux termes de l'ordonnance du 2 avril 1817, être
» acceptée par le bureau de bienfaisance ou, à défaut, par le maire,
» qui sont leurs représentants légaux. Il ne peut appartenir aux
» donateurs de modifier cette règle administrative et de conférer,

» soit aux consistoires, soit aux fabriques dont les attributions se » bornent à ce qui intéresse le service du culte, le droit de repré- » senter les pauvres et d'exercer les actions qui leur appartiennent. » Ainsi, les bureaux de bienfaisance peuvent seuls être envoyés » en possession des objets donnés aux pauvres, quels que soient » les termes de l'acte constitutif de la libéralité. Cette mise en » possession n'empêche pas, du reste, de faire intervenir dans la » distribution des secours le consistoire, le curé ou la fabrique, » si telle est l'intention des donateurs. »

Un autre avis du conseil d'État du 24 janvier 1863 estimait que, dans le cas où un titre de rente forme l'objet d'un legs fait à une fabrique ou à un conseil presbytéral pour les pauvres, le titre de rente devait être immatriculé à la fois au nom du bureau de bienfaisance de la commune et à celui de l'établissement institué, mais que les arrérages devaient être touchés par le « bureau de bienfai- » sance, à la charge de les remettre à chaque échéance à l'établis- » sement, qui en fera l'emploi prescrit par le testateur ».

Cette doctrine extensive des droits des bureaux de bienfaisance avait le sérieux avantage de concentrer dans leurs mains toute cette partie du service de l'assistance publique; mais elle était l'objet de nombreuses critiques, comme étant de nature à entraver l'essor des fondations charitables, comme contraire aux intentions des disposants et au texte des lois et règlements sur l'institution des bureaux de bienfaisance.

1506. Un avis de principe du conseil d'État en date du 6 mars 1873, et que déjà nous avons analysé [n° 1454], est venu provoquer un changement de jurisprudence en réduisant le pouvoir des bureaux de bienfaisance, tel qu'il résulte des lois et règlements, à l'acceptation des seules libéralités qui leur sont directement adressées. Un décret du 22 mars 1873 (*autorisant l'acceptation de legs faits par le sieur de Montmorant aux fabriques des églises de Villegenon et de Santranges, Cher, pour le soulagement des pauvres*) a été rendu en conformité de cet avis; et une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 25 avril 1873 a transmis aux préfets, pour qu'ils eussent à s'y conformer, le texte intégral de l'avis du conseil d'État et du décret qui l'a suivi (*Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1873, page 208). Nous reproduisons les motifs et le dispositif de ce très-important avis du conseil d'État; la première partie de cet avis restitue au maire la qualité de représentant légal des pauvres, désormais refusée aux bureaux de bien-

faisance, et reconnaît à d'autres établissements un droit égal à celui des bureaux de bienfaisance à accepter les libéralités qui leur sont directement faites pour le soulagement des pauvres, si elles se rattachent à leur mission; la seconde partie de cet avis, faisant l'application des principes posés dans la première, place les fabriques et les consistoires dans cette catégorie d'établissements susceptibles de recevoir des dons et legs pour le soulagement des pauvres.

« Considérant que la jurisprudence dont le projet de décret propose de faire application aux legs laissés par le sieur de Montmorant aux fabriques de Villegenon et de Santranges, pour les pauvres de ces deux paroisses, est fondée sur la pensée, d'une part, que les libéralités destinées à secourir les pauvres ne peuvent pas être acceptées et exécutées sans l'intervention du bureau de bienfaisance ou du maire de la commune; d'autre part, que le soin de recueillir de telles libéralités n'entre pas dans les attributions légales des fabriques; — considérant que ces principes ne sont écrits dans aucune disposition de loi ou de règlement; — *Sur le premier point* : considérant, d'une part, que la loi du 7 frimaire an V, qui a créé les bureaux de bienfaisance pour recouvrer le droit des pauvres qu'elle établissait temporairement à l'entrée des théâtres, a seulement ajouté à cette mission le soin de diriger les travaux de charité ordonnés par l'autorité municipale, de recevoir les dons qui leur seraient offerts et de répartir les secours à domicile; que l'article 937 du Code civil et l'ordonnance royale du 2 avril 1817 n'appellent également les bureaux de bienfaisance à accepter que les dons qui leur sont adressés; qu'à la vérité la loi du 20 ventôse an V, qui leur rendit applicable la loi du 16 vendémiaire précédent, l'arrêté du 27 prairial an IX et les décrets des 12 juillet 1807 et 14 juillet 1812 ont réparti entre eux et les hospices les biens non aliénés des anciens établissements de bienfaisance qui secouraient les pauvres et les malades; mais qu'aucune de ces dispositions n'a prescrit qu'à l'avenir les bureaux de bienfaisance pourraient seuls, et à l'exclusion de tout autre établissement, recueillir des libéralités destinées au soulagement des pauvres; considérant, d'autre part, que, si l'article 937 du Code civil et l'ordonnance du 2 avril 1817 attribuent aux maires la mission d'accepter les dons et les legs faits aux pauvres d'une commune, ces dispositions ont pour objet de donner aux pauvres un représentant légal pouvant accepter et administrer les libéralités qui leur sont adressées sans autre détermination, mais qu'elles ne s'opposent nullement à ce qu'un autre établissement légalement reconnu puisse être autorisé à recueillir, si elle lui sont adressées directement, et à employer seul, si elles se rattachent à sa mission, des libéralités ayant une destination charitable; — *Sur le second point* : considérant qu'il ne peut être contesté que sous l'ancien régime les fabriques n'eussent les aumônes dans leurs attributions; que depuis l'an X, par une suite naturelle des anciennes traditions, l'usage s'est maintenu de quêter dans les églises pour les pauvres de la paroisse, et qu'un grand nombre de libéralités entre vifs et testamentaires sont journellement adressées aux fabriques avec une destination charitable, pour être distribuées par le curé ou le desservant; que pour démentir un état de choses fondé sur les considérations morales les plus élevées, et confirmé si unanimement par les mœurs publiques, il faudrait un texte qui interdit aux fabriques de recueillir des offrandes pour les pauvres;

considérant que non-seulement une telle disposition n'existe dans aucune loi ni dans aucun règlement, mais qu'au contraire l'article 76 de la loi du 18 germinal an X et l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 attribuent expressément aux fabriques l'*administration des aumônes*; que le mot *aumônes*, employé par le législateur avec son sens véritable et traditionnel, ne comprend pas seulement les offrandes qui sont destinées à pourvoir aux frais du culte, mais aussi celles qui sont destinées aux pauvres; que l'interprétation donnée par Portalis (rapport du 16 avril 1806) à la loi qu'il avait rédigée ne peut laisser à cet égard aucun doute; qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune loi ne s'oppose à ce que les fabriques puissent recueillir seules des libéralités ayant une destination charitable; considérant qu'il y a lieu de rechercher, dans chaque espèce, quelle a été l'intention du testateur et d'apprécier quelles sont les mesures à prescrire pour en mieux assurer la fidèle exécution; que la fabrique peut être autorisée à accepter seule, et sans l'intervention du maire ou du bureau de bienfaisance, des sommes destinées à être distribuées aux pauvres par les soins des membres de la fabrique ou du curé; que s'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle et dont les revenus seuls devront être distribués, il convient, tout en autorisant la fabrique légataire à accepter le legs qui s'adresse à elle, à faire immatriculer le titre en son nom et en conserver la garde, d'autoriser le maire à accepter le *bénéfice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune*, et d'ordonner qu'un duplicata du titre lui sera délivré; que cette mesure, sans lui donner le droit d'exercer un contrôle sur l'emploi que la fabrique et le curé feront des revenus mis à leur disposition, lui permettra de s'assurer dans l'avenir que le capital de la fondation est conservé, et que le revenu est toujours inscrit avec sa destination au budget annuel de la fabrique; considérant que les solutions qui viennent d'être indiquées doivent s'appliquer également aux consistoires des cultes protestants et aux conseils presbytéraux qui, aux termes de l'article 20 de la loi du 18 germinal an X, sont chargés de « veiller au maintien de la discipline et à l'administration des deniers provenant des aumônes », et aux consistoires israélites, à qui l'ordonnance royale du 25 mai 1844 confère l'administration et la surveillance des établissements de charité spécialement destinés aux israélites ; Est d'avis : — 1° sur la question de principe, qu'il convient d'adopter pour règle, à l'avenir, les observations qui précèdent ; — 2° qu'il y a lieu d'autoriser les deux fabriques à accepter les legs du sieur de Montmorant et à en placer le produit en rentes sur l'État immatriculées en leur nom, avec mention sur les inscriptions de la destination des arrérages ; — 3° qu'il y a lieu d'autoriser le maire de chaque commune à accepter le bénéfice qui résulte pour les pauvres de ces deux fondations, et de prescrire qu'un duplicata de l'inscription de rente lui sera délivré (Avis du conseil d'État du 6 mars 1873) ».

1507. Nous devons faire observer que l'avis du conseil qui précède n'admet, pas plus que la jurisprudence antérieure, le droit parfois revendiqué de nommer des administrateurs particuliers pour une fondation charitable. Cet avis du 6 mars 1873 donne satisfaction aux griefs sérieux invoqués par les partisans de ce droit, en faisant disparaître cette sorte de monopole exclusif des bureaux de bienfaisance, mais il ne reconnaît le droit d'accepter et d'admi-

nistrer les libéralités faites pour le soulagement des pauvres qu'*aux établissements légalement reconnus à la mission desquels se rattachent les libéralités ayant une destination charitable*. Or, si le conseil d'État, après avoir posé ce principe dans sa première partie, n'en a fait l'application dans la seconde que relativement aux fabriques et aux consistoires, c'est en raison de l'espèce qui lui était soumise; mais cette application spéciale ne restreint pas la règle générale posée, et, en vertu de ce principe, le donateur ou le testateur jouit d'une très-large liberté. Il peut en effet prendre pour intermédiaires pour le soulagement des pauvres, le maire (il suffit pour cela qu'il ne désigne aucun établissement légalement reconnu), ou, en les désignant, le bureau de bienfaisance, la fabrique, le consistoire, et, avec ces deux derniers, l'évêché, la cure ou la succursale, pour la simple distribution d'aumônes sans emploi de capital [n° 1523]. Il faut observer aussi que la règle ci-dessus établie [n° 1452] vient encore augmenter la liberté des disposants, et leur offre une ressource précieuse pour la réalisation de leurs volontés. Enfin il faut rappeler également l'article 8, ci-dessus reproduit [n° 1495], de la loi du 21 mai 1873 sur la composition des commissions administratives des établissements hospitaliers et des bureaux de bienfaisance; nous faisons remarquer, dans l'ordre d'idées où nous sommes placés, que cet article a reçu de la circulaire du ministre de l'intérieur du 25 juin 1873 (*Bulletin off.* 1873, p. 322) le commentaire suivant : « La disposition relative aux commissions organisées d'une manière spéciale, qui existait déjà dans la loi antérieure, laisse à l'administration toute latitude pour assurer la stricte exécution des volontés des fondateurs. Lorsqu'en effet elles ne contrarient pas les principes d'ordre public, ces volontés doivent être respectées. Le gouvernement favorise ainsi la multiplication d'établissements qui peuvent, par la spécialité et la variété de leur organisation, se prêter à toutes les formes de l'assistance en même temps qu'aux exigences locales [1] ».

1508. Un avis plus récent du conseil d'État, sur une autre ques-

[1] Ainsi l'ensemble des règles admises dans l'état actuel de la jurisprudence du conseil d'État et du ministère de l'intérieur, et que nous venons de grouper ici, sans aller jusqu'à admettre d'une manière absolue, au profit des disposants, l'existence « du droit de nommer des administrateurs particuliers pour une » fondation charitable (Dissertation publiée par M. Rozy, professeur à la faculté de droit de Toulouse, 1866) », semble devoir donner satisfaction aux plus zélés défenseurs de cette thèse.

tion relative à l'emploi des fonds provenant des quêtes et souscriptions privées, a confirmé indirectement l'avis du 6 mars 1873 et appliqué sa doctrine. Des préfets et divers organes de publicité avaient revendiqué pour les bureaux de bienfaisance le produit de quêtes et souscriptions pour les pauvres, ouvertes par des journaux et des particuliers. Le conseil d'État, consulté par le ministre de l'intérieur, par son avis du 24 mars 1880, a résolu la question dans un sens contraire aux prétentions émises au nom des bureaux de bienfaisance. Nous reproduisons en entier cet important avis du 24 mars 1880 (*Bull. off. min. int.* 1880, p. 132).

Le conseil d'État, consulté par M. le ministre de l'intérieur et des cultes sur les questions suivantes : — 1° Quelle est l'étendue des droits et prérogatives conférés aux bureaux de bienfaisance par les lois et règlements en vigueur, en ce qui concerne les quêtes et souscriptions? — 2° Quels sont actuellement les moyens de sauvegarder ces droits? — Vu la loi du 7 frimaire an V; l'arrêté du ministre de l'intérieur du 5 prairial an XI; le décret du 12 septembre 1806; le décret du 30 décembre 1809, art. 75; les articles 910 et 937 du Code civil; l'ordonnance du 2 avril 1817, article 3; — considérant, d'une part, que la liberté de la charité privée ne saurait être contestée; considérant, d'autre part, que la loi du 7 frimaire an V, qui a institué le bureau de bienfaisance pour distribuer des secours aux indigents, l'autorise à recevoir, en outre du dixième du prix des places dans les théâtres, « les dons qui *lui* sont offerts »; que l'arrêté du 5 prairial an XI lui accorde également le produit des quêtes faites par ses membres dans les édifices publics, des sommes trouvées dans les troncs placés par lui dans ces édifices et des collectes qu'il doit faire tous les trois mois; qu'enfin le décret du 30 décembre 1809 lui attribue la faculté de faire des quêtes dans les églises; qu'aucune disposition législative n'a étendu les droits conférés au bureau de bienfaisance par les lois, décrets, ordonnance et arrêté précités, et ne lui a donné qualité pour revendiquer les sommes recueillies par des tiers dans l'intérêt des pauvres; que le maire n'a pas davantage reçu de la loi ce droit de revendication, mais qu'en vertu des articles 910 et 937 du Code civil et de l'article 3 de l'ordonnance du 2 avril 1817, il serait recevable à agir en justice et à faire tous actes destinés à assurer la conservation et l'emploi des sommes versées, si les intermédiaires venaient à les compromettre ou à les détourner du but charitable qui leur avait été assigné; que ces solutions laissent intacts les droits qui appartiennent au gouvernement pour maintenir le respect des lois qui régissent les quêtes dans les églises et pour réglementer celles qui seraient faites dans les lieux et édifices publics; — est d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions posées par M. le ministre de l'intérieur dans le sens des observations qui précèdent. (Cet avis a été délibéré et adopté par le conseil d'État dans ses séances des 11 et 24 mars 1880.)

1509. L'exposé des motifs de la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux disait : « Les hospices, hôpitaux et autres établissements charitables, dont la comptabilité est assimilée à celle des communes, devaient profiter des réformes introduites dans l'admi-

nistration municipale. Le projet renferme des dispositions destinées à simplifier l'instruction de leurs demandes d'emprunts et à modifier la compétence des pouvoirs chargés de les approuver ». C'est ainsi que s'explique l'introduction dans cette loi de la disposition de son article 12, ainsi conçu :

Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux, concernant un emprunt, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement, et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années. Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre, si le délai de remboursement est supérieur à douze années, ou si l'avis du conseil municipal est contraire, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret de l'empereur. Le décret d'autorisation est rendu dans la forme des règlements d'administration publique, s'il s'agit d'un établissement ayant plus de cent mille francs de revenus. Lorsque la somme à emprunter dépasse un million, ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse un million, l'emprunt ne peut être autorisé que par une loi (L. 24 juillet 1867, *sur les conseils municipaux*, art. 12).

1510. Cette disposition continue l'assimilation établie par la loi du 7 août 1851, entre les délibérations des commissions administratives des établissements charitables communaux, et celles des conseils municipaux, en ce qui concerne leurs emprunts, également soumis aux prescriptions des articles 10 et 11 de la loi du 18 juillet 1837 ; c'est par suite de cette assimilation que le législateur de 1867 a introduit, relativement aux emprunts des établissements charitables, des modifications analogues à celles qu'il apportait aux emprunts communaux.

1511. Aux termes de l'article 15 [rapporté n° 1460] de la loi du 24 juillet 1867, les budgets des établissements de bienfaisance ayant trois millions au moins de revenus sont, comme ceux des villes dont les revenus atteignent le même chiffre, soumis à l'approbation du chef de l'État, sur la proposition du ministre de l'intérieur. Les établissements de bienfaisance de Paris, seuls, ont un revenu ordinaire supérieur à trois millions : il est de 20,800,000 fr. Les établissements les plus riches, après ceux de Paris, sont ceux de Lyon, dont le revenu ordinaire est de 2,900,000 francs.

Nous rappelons que nous avons donné [n° 1494] la statistique des bureaux de bienfaisance et des établissements hospitaliers pour l'ensemble de la France.

1512. Nous rappelons aussi qu'aux termes du dernier paragraphe de l'article 17, également rapporté ci-dessus [n° 1460], il n'est pas dérogé par cette loi aux dispositions spéciales concernant l'organisation des administrations « de l'assistance publique et du mont-de-piété de Paris [n°s 1595 et 1596] ». Dans cette ville, en effet, l'administration des hospices est soumise à un régime spécial et exceptionnel en vertu de la loi du 10 janvier 1849, qui a créé une *administration générale de l'assistance publique pour la ville de Paris*, sous l'autorité d'un directeur responsable qui centralise dans ses mains les services des hôpitaux, des hospices d'aliénés [n° 1556], des enfants assistés [n°s 1557 et 1558], et des secours à domicile par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance.

« Malgré son origine républicaine, cette organisation n'a pas été respectée par le gouvernement de la défense nationale », porte le rapport, présenté à l'assemblée nationale le 24 février 1872 sur les 286 décrets, classés comme législatifs, du gouvernement de la défense nationale. Le 29 septembre 1870, un décret supprimait en effet la direction générale de l'assistance publique, confiait exclusivement à l'autorité municipale le service des secours à domicile, et, pour le service des hôpitaux et hospices civils, constituait une administration distincte placée sous l'autorité d'un conseil, dit conseil général des hospices, dont il nommait les membres. Toutefois cette nomination ne pouvait être que provisoire, car l'article 9 du décret annonçait la préparation d'un projet d'organisation dont le principe électif serait la base. C'est le décret du 18 février 1871 qui a réalisé cette promesse. Mais, dès le 13 juin 1871, un arrêté du président de la République, plus urgent que régulier, au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs, s'empressait de remettre provisoirement en vigueur la loi de 1849, en attendant que l'assemblée nationale pût le faire par le texte suivant dans la loi générale sur les établissements d'assistance publique.

Les décrets des 29 septembre 1870 et 18 février 1871, relatifs à l'administration de l'assistance publique à Paris, sont rapportés. Cette administration sera provisoirement régie par les prescriptions de la loi du 10 janvier 1849 et du décret réglementaire du 24 avril suivant rendu en exécution de cette loi (Loi du 21 mai 1873, *relative aux commissions administratives des établissements de bienfaisance*, art. 11).

SECTION V. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS RELIGIEUX SE RATTACHANT A L'ORGANISATION DES CULTES RECONNUS.

1513. Objet de la section; énumération; règle commune.
1514. I. — Des fabriques. Renvoi à diverses parties de l'ouvrage en ce qui concerne de nombreuses règles déjà traitées relatives aux fabriques.
1515. Deux projets de loi opposés sur les fabriques présentés en 1880.
1516. Fabriques des métropoles et des cathédrales.
1517. Fabriques des paroisses; distinction entre les chapelles.
1518. Conseil de fabrique.
1519. De la présidence; avis du conseil d'État du 7 février 1867.
1520. Bureau des marguilliers.
1521. Dons et legs aux fabriques.
1522. Ordonnance du 14 janvier 1831, relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations de biens, concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes.
1523. Rappel de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873.
1524. Actes des fabriques.
1525. Rejet des règles de la gestion d'affaires, comme principe général applicable à tous les établissements publics et à tous les incapables du droit administratif et du droit civil.
1526. Budget des fabriques.
1527. Comptes des fabriques.
1528. Règles relatives aux anciens presbytères cédés aux fabriques.
1529. II. — Menses curiales, ou cures et succursales.
1530. III. — Menses épiscopales ou évêchés; mais absence de personnalité civile des diocèses.
1531. De la propriété des palais épiscopaux.
1532. IV. — Séminaires diocésains.
1533. V. — Chapitres.
1534. VI. — Consistoires protestants et israélites.
1535. Autorisation de plaider nécessaire à toutes ces personnes morales.
1536. Droit d'action du bureau des inhumations des fabriques réunies d'une même ville.

1513. Le Concordat de 1801 a posé, en ce qui concerne le culte catholique, le principe de la reconnaissance par l'État de la personnalité civile des agrégations de fidèles réunis par leurs intérêts religieux; c'est ce qui résulte de l'article 15 [n° 710], aux termes duquel « les catholiques français peuvent, s'ils le veulent, faire en » faveur des églises des fondations ». Ces personnes civiles ainsi désignées d'une manière générale et qui se rattachent à l'organisation du culte catholique, sont les fabriques, les menses curiales, les menses épiscopales, les séminaires diocésains et les chapitres. Par application du même principe, les fondations sont également

autorisées, dans l'intérêt des églises des autres cultes reconnus par l'État, jouissant au même titre de la personnalité civile. Nous rappelons, comme s'appliquant à toutes ces personnes morales, la règle [formulée au nº 119] en vertu de laquelle les affaires concernant le culte et les établissements religieux n'ont pas été et ne devaient pas être décentralisées : de sorte que les articles 910, 937 et 2045 du Code civil, sauf une exception introduite par le décret du 13 février 1862 [reproduit nº 1521], sont restés applicables à ces établissements publics. Cette matière est donc demeurée, au point de vue des autorisations nécessaires à l'accomplissement des actes de la vie civile de ces personnes morales, dans le domaine de l'administration centrale, intéressée à ne pas laisser la décision d'aussi délicates affaires exposée aux influences locales.

1514. I. — Les *fabriques*, rétablies en France après le Concordat et en vertu de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, sont des conseils institués pour administrer les biens des paroisses catholiques, agir et contracter en leur nom. Nous avons déjà dit ci-dessus [nº 1405, *page* 486 *note*] comment, dans l'organisation transitoire qui suivit la promulgation de la loi organique, il y eut dans chaque paroisse deux fabriques, l'une *intérieure* (A. 9 floréal an XI), l'autre *extérieure* (A. 7 thermidor an XI), jusqu'en 1809. Elles sont réunies et réglées depuis cette époque par le décret du 30 décembre 1809, dont l'article 1 définit l'institution en disant que « les fabriques sont chargées de veiller à l'entretien et à la » conservation des temples, d'administrer les aumônes et les » biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, » les sommes supplémentaires fournies par les communes, et gé» néralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte; » enfin, d'assurer cet exercice et le maintien de sa dignité dans » les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dé» penses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y » pourvoir ».

Le texte qui précède et une grande partie des règles relatives aux attributions des fabriques ont été ci-dessus expliqués en traitant des communes et des bureaux de bienfaisance ; y revenir ici serait faire double emploi, et nous devons à cet égard nous borner à renvoyer purement et simplement aux développements étendus que nous avons donnés relativement aux droits, charges et actions concernant les églises et presbytères [nos 704 3º, 924,

956, 1401 à 1406, 1409 à 1417, 1492], aux souscriptions dont ils sont l'objet [nos 1407 et 1408], à certaines règles sur l'acceptation des dons et legs par les fabriques [nos 1439, 1441, 1444 à 1450, 1453], le droit des fabriques sur les cimetières et les questions de sépulture au point de vue des différents cultes [nos 704 6°, 1418 à 1420]. Nous renvoyons aussi à ce que nous avons dit [n° 1420 (*in fine*) et surtout n° 415] du droit des fabriques relatif aux pompes funèbres [*voir* aussi sur ce point le n° 1536].

1515. Le décret du 30 décembre 1809 forme toujours la législation existante sur les fabriques ; en conciliant les anciennes traditions avec les principes du nouveau droit public de la France, il a rendu d'incontestables services ; mais sa longue pratique a révélé aussi quelques lacunes et omissions, quelques défauts de rédaction, le besoin de perfectionnements dans la législation fabricienne, analogues à ceux apportés dans la législation communale depuis le commencement du siècle, et surtout de graves inconvénients au cas où la fabrique, en présence de besoins urgents, sollicite l'intervention pécuniaire de la commune. Trois systèmes principaux ont été proposés pour remédier à cet état de choses. Un premier système, qui risque d'augmenter outre mesure les charges de la commune en lui donnant toute la responsabilité, veut absorber l'administration de la fabrique dans l'administration de la commune, en faisant administrer les intérêts temporels du culte, en dehors de l'autorité ecclésiastique, par une délégation du conseil municipal. Un second système propose d'établir une distinction absolue, entre les charges de la fabrique comprenant les dépenses du culte proprement dites et le paiement des serviteurs de l'église, et les charges de la commune comprenant l'entretien, la réparation et la construction de l'église dont elle est propriétaire ; ce second système n'est équitable qu'en apparence, puisqu'il imposerait ces dépenses à la commune, alors même que la fabrique aurait les ressources suffisantes pour y pourvoir. Un troisième système a fait l'objet d'un projet de loi, déposé par le gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés le 1er juin 1880 (*Journ. offic.* 9 juin 1880, p. 6282), après délibération d'une commission mixte composée de membres de l'épiscopat, des Chambres et du conseil d'État (*Journ. offic.* 11 mars 1880, p. 2875). « Ce système maintient l'autonomie réciproque de la fabrique et de la commune, sans rompre le lien d'intérêts communs qui les unit, et, par une définition plus précise du rôle qui appartient

réciproquement à la fabrique et à la commune dans le paiement de toutes les charges qu'entraînent le culte et l'édifice lui-même, il prévient les conflits ».

Ce projet de loi n'a pas été favorablement accueilli par la commission de la Chambre des députés, déjà saisie, le 27 avril 1880, d'un rapport sur une proposition de loi d'initiative parlementaire, ayant pour objet la modification des articles 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 18, 19 et 104 du décret du 30 décembre 1809 (*Journ. offic.* 18 mai 1880, p. 5362 et suiv.). Un second rapport de la même commission, déposé le 9 juillet 1880 (*Journ. offic.* 27 juillet 1880, p. 8773 et suiv.), a repoussé le projet du gouvernement et maintenu avec quelques modifications le projet d'initiative parlementaire, en 47 articles, dont les passages suivants de ce dernier rapport indiquent le caractère distinctif du premier système ci-dessus exposé. « En réalité, dit le rapporteur, auteur de la proposition contraire, il n'y a, dans le projet du gouvernement, qu'une seule disposition véritablement neuve, et d'une utilité incontestable pour les communes : c'est la suppression de l'inscription d'office, au budget communal, d'une subvention aux fabriques pour les dépenses ordinaires du culte, lorsque leurs ressources sont insuffisantes.... Votre commission a donc cru devoir maintenir le système qu'elle vous a déjà proposé, à savoir : la séparation des intérêts religieux et des intérêts communaux, le prélèvement opéré sur les ressources fixes de la fabrique, pour permettre à la commune l'entretien des immeubles affectés au culte, et la liberté la plus absolue laissée aux évêques pour l'organisation, la composition et le règlement des attributions des conseils de fabrique ».

Cette lutte entre le projet de loi du gouvernement et la proposition d'initiative parlementaire, au sein de la législature de 1880, est le présage de débats animés ou peut-être du maintien de la réglementation de 1809 que nous allons exposer.

1516. Aux termes de l'article 104 du décret du 30 décembre 1809, les fabriques des églises métropolitaines ou cathédrales sont composées conformément aux règlements particuliers proposés par l'évêque ou archevêque, et approuvés par décret. La mission de la fabrique de la métropole ou de la cathédrale est, dans les édifices où est célébré le culte métropolitain ou diocésain, la même que celle de la fabrique paroissiale dans l'église paroissiale. D'après les règlements approuvés dans la plupart des diocèses, lorsqu'une église est en même temps affectée au service métro-

politain ou de la cathédrale et au service d'une paroisse, il n'y a qu'une fabrique, celle de la métropole ou cathédrale, qui exerce en même temps les fonctions de fabrique de la paroisse. Mais en ce qui concerne les charges du culte diocésain, l'État est substitué à la commune [nos 704 5°, 956, 1405 et 1406].

1517. Dans chaque paroisse, c'est-à-dire dans toute cure, succursale, et église érigée en chapelle, soit vicariale, soit simple, de première ou de seconde classe [n° 1404], il doit être établi une fabrique. Il en est autrement en ce qui concerne : les annexes (églises situées dans la circonscription d'une cure ou succursale, et où la célébration publique du culte est autorisée sur la demande de souscripteurs particuliers qui s'obligent à en supporter les frais), les oratoires particuliers (ou chapelles des établissements laïques ou religieux), les chapelles domestiques (établies chez les particuliers [nos 705 et 711]), et même les oratoires publics ou chapelles de secours, bien que ces dernières églises participent, soit avec leurs propres ressources, soit avec les subventions absolument volontaires de la fabrique ou de la commune, au service public du culte paroissial [n° 1401]. Il y a seulement cette différence que les annexes, les oratoires particuliers et les chapelles domestiques ne relèvent d'aucune fabrique, bien que le culte y soit célébré sous la surveillance de l'évêque et celle du curé de la paroisse, en vertu du principe de la juridiction de l'ordinaire (L. 18 germinal an X, art. 9 et 10 [n° 711]; D. 22 décembre 1812, art. 2 [n° 705]; L. 24 mai 1825, art. 2 [n° 1539]); tandis que l'oratoire public ou chapelle de secours, sorte d'émanation de l'église paroissiale, est directement administré par la fabrique de la paroisse sur le territoire de laquelle il est situé.

Toute fabrique paroissiale est composée : 1° d'un *conseil de fabrique* dont font partie tous les membres de la fabrique, et 2° d'un *bureau de marguilliers*.

1518. Le *conseil de fabrique* est composé : 1° de deux membres de droit, le maire, qui, s'il n'est pas catholique, est tenu de se faire suppléer par un adjoint appartenant à cette religion, et, dans tous les cas, a la faculté de se faire ainsi suppléer, et le curé ou desservant; 2° neuf fabriciens, dont cinq nommés par l'évêque, et quatre par le préfet, dans les paroisses qui ont 5,000 âmes et plus; et cinq fabriciens, trois nommés par l'évêque et deux par le préfet, dans les paroisses qui ont moins de 5,000 âmes. Le conseil de fabrique,

une fois formé à la création de la paroisse, se renouvelle partiellement tous les trois ans, et ce sont les membres restant qui élisent aux places restées vacantes.

1519. Un avis du conseil d'État (section de l'intérieur et des cultes) du 7 février 1867 porte « que le curé et le maire de la com- » mune, membres de droit du conseil de fabrique, n'en peuvent » pas être élus présidents ». Cette solution se fonde sur les motifs suivants : 1° Dans l'ancien droit, la jurisprudence consacrée par la plupart des règlements de fabrique homologués par des arrêts de parlements, avait établi que les curés ne pouvaient être nommés présidents des assemblées de la paroisse, lesquelles étaient des réunions exclusivement laïques. 2° Le curé n'avait que voix consultative dans la fabrique dite *extérieure* du régime transitoire qui a précédé le décret de 1809. 3° L'exposé des motifs et le texte des articles 4, 50, 55 et 56 du décret du 30 décembre 1809 sont inconciliables avec la dévolution de la présidence soit au curé, soit au maire; si ces derniers articles ne sont relatifs qu'au président du bureau des marguilliers, les motifs d'incompatibilité sont encore plus puissants en ce qui concerne la présidence du conseil de fabrique, cette assemblée étant appelée à entendre et débattre les comptes du bureau dont le curé fait nécessairement partie. 4° Depuis 1809, l'administration a toujours interprété le décret dans ce sens (Lettre du ministre des cultes du 2 octobre 1810 et réponse du président de la section de l'intérieur du 11 octobre 1810). Enfin, 5° le curé et le maire représentent dans le conseil de fabrique des intérêts distincts, qui doivent se pondérer sans que l'un de ces intérêts puisse, par la présidence du conseil, l'emporter sur l'autre.

Le président, soit du conseil de fabrique, soit du bureau des marguilliers dont nous allons parler, doit donc être un autre membre élu par ses collègues.

1520. Le *bureau des marguilliers* est composé de trois membres du conseil de fabrique, réunis au curé ou desservant qui en est membre de droit; il nomme son président, son secrétaire et son trésorier. Le conseil de fabrique délibère, le bureau des marguilliers exécute, et le plus souvent c'est le trésorier qui agit en son nom. C'est ce dernier qui fait toute la dépense de l'église et les frais de sacristie, de sorte qu'il ne doit rien être fourni par aucun marchand ou artisan sans un mandat du trésorier (décret du 30 dé-

cembre 1809, art. 35); c'est lui qui comparaît dans les aliénations dûment autorisées, comme il est dit dans l'article 62; c'est à sa requête et au nom de la fabrique que sont soutenus les procès de la fabrique (art. 79); il fait tous actes conservatoires pour le maintien des droits de la fabrique, et toutes diligences nécessaires pour le recouvrement de ses revenus (art. 78); il est spécialement chargé de veiller à toutes les dépenses d'entretien du presbytère et de l'église (art. 41).

1521. C'est le trésorier qui accepte les dons et legs faits à la fabrique aux termes de l'article 59 ci-dessous. Ce texte complète, au point de vue des autorisations nécessaires, les articles 910 et 937 du Code civil, seulement modifiés dans une mesure rigoureusement déterminée et restreinte par le décret ci-dessous du 15 février 1862. L'ordonnance du 2 avril 1817 (art. 3) porte, comme le décret de 1809, que les dons et legs seront acceptés « par les trésoriers des fabriques lorsque les donateurs ou testateurs auront disposé en faveur des fabriques ou pour l'entretien des églises et le service divin ».

[*Voir*, au n° 1546, la loi du 2 janvier 1817 *sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques*].

Tout acte contenant des dons ou legs à une fabrique sera remis au trésorier, qui en fera son rapport à la prochaine séance du bureau. Cet acte sera ensuite adressé par le trésorier, avec les observations du bureau, à l'archevêque ou évêque diocésain, pour que celui-ci donne sa délibération s'il convient ou non d'accepter. Le tout sera envoyé au ministre des cultes, sur le rapport duquel la fabrique sera, s'il y a lieu, autorisée à accepter; l'acte d'acceptation, dans lequel il sera fait mention de l'autorisation, sera signé par le trésorier, au nom de la fabrique (D. 30 décembre 1809, *concernant les fabriques des églises*, art. 59).

Napoléon..., vu les ordonnances du 2 avril 1817, 7 mai 1826 et 14 janvier 1831; vu les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 sur la décentralisation administrative, avons décrété : — Art. 1. L'acceptation des dons et legs faits aux fabriques des églises sera désormais autorisée par les préfets, sur l'avis préalable des évêques, lorsque ces libéralités n'excéderont pas la valeur de mille francs, ne donneront lieu à aucune réclamation, et ne seront grevées d'autres charges que l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales, et de dispositions au profit des communes, des hospices, des pauvres ou des bureaux de bienfaisance. — Art. 2. L'autorisation ne sera accordée qu'après l'approbation provisoire de l'évêque diocésain, s'il y a charge de services religieux. — Art. 3. Les préfets rendront compte de leurs arrêtés d'autorisation au ministre compétent, dans les formes déterminées par les instructions qui leur seront adressées. Les arrêtés qui seront contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par arrêté ministériel (Décret du 15 février 1862, *relatif à l'acceptation des dons ou legs faits aux fabriques*).

1522. Des formalités ont été prescrites dans l'intérêt des familles et de l'État pour l'acquisition des dons et legs faits aux fabriques; ces formalités sont imposées par l'article 58 du décret de 1809, par le décret portant règlement d'administration publique du 30 juillet 1863 [reproduit n° 1332], applicable à tous établissements publics et d'utilité publique, et par l'importante ordonnance (dont nous donnons ici la teneur) du 14 janvier 1831. Son texte s'applique directement à tous les établissements ecclésiastiques et aux congrégations religieuses de femmes, et la jurisprudence pratique de l'administration, dans l'intérêt des familles, étend la plupart de ses dispositions aux établissements communaux et aux communes elles-mêmes. Si les articles 3 et 5 de cette ordonnance de 1831 sont relatifs aux dons et legs et font l'objet de l'application générale qui vient d'être indiquée, il faut remarquer que ses articles 1 et 2 embrassent l'ensemble des actes de la vie civile des établissements ecclésiastiques.

Il faut signaler aussi une instruction générale du ministre des cultes, en date du 10 avril 1862, relative aux « règles à suivre en » matière d'autorisation des dons et legs, et des acquisitions et » ventes concernant les fabriques d'église et les établissements » ecclésiastiques ou religieux ».

Tout notaire devant lequel il aura été passé un acte contenant donation entre vifs ou disposition testamentaire au profit d'une fabrique, sera tenu d'en donner avis au curé ou desservant (D. 30 décembre 1809, art. 58).

Vu les lois des 2 janvier 1817 et 24 mai 1825, relatives aux donations ou legs, acquisitions et aliénations de biens meubles, immeubles et de rentes concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes; voulant remédier aux abus qui ont lieu par défaut d'exécution ou par fausse interprétation de ces lois; notre conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons : — Art. 1. L'article 6 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817 est rapporté; en conséquence, aucun transfert ni inscription de rentes sur l'État, au profit d'un établissement ecclésiastique ou d'une communauté religieuse de femmes, ne sera effectué qu'autant qu'il aura été autorisé par une ordonnance royale, dont l'établissement intéressé présentera, par l'intermédiaire de son agent de change, expédition en due forme, au directeur du grand-livre de la dette publique. — Art. 2. Aucun notaire ne pourra passer acte de vente, d'acquisition, d'échange, de cession ou transport, de constitution de rente, de transaction, au nom desdits établissements, s'il n'est justifié de l'ordonnance royale portant autorisation de l'acte, et qui devra y être entièrement insérée.— Art. 3. Nulle acceptation de legs au profit des mêmes établissements ne sera présentée à notre autorisation sans que les héritiers connus du testateur aient été appelés par acte extrajudiciaire pour prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution, ou produire leurs moyens d'opposition. S'il n'y a pas d'héritiers connus, extrait du testament sera affiché de huitaine en huitaine, et à trois reprises consécutives, au chef-lieu de la mairie

du domicile du testateur, et inséré dans le journal judiciaire du département, avec invitation aux héritiers d'adresser au préfet, dans le même délai, les réclamations qu'ils auraient à présenter. — Art. 4. Ne pourront être présentées à notre autorisation les donations qui seraient faites à des établissements ecclésiastiques ou religieux avec réserve d'usufruit en faveur du donateur. — Art. 5. L'état de l'actif et du passif, ainsi que des revenus et charges des établissements légataires ou donataires, vérifié et certifié par le préfet, sera produit à l'appui de leur demande en autorisation d'accepter les dons ou legs qui leur seraient faits (Ordonnance royale du 14 janvier 1831, *relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations de biens, concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes*).

1523. Nous avons déjà itérativement signalé le changement opéré, à la suite de l'avis du conseil d'État du 6 mars 1873 [nos 1451 et 1506], dans la jurisprudence relative à la compétence respective des maires, des bureaux de bienfaisance, et des fabriques et consistoires, pour accepter les libéralités faites aux pauvres. Tout en renvoyant aux explications déjà données, nous rappelons que cet avis du conseil d'État déclare « qu'aucune loi ne s'oppose à ce que » les fabriques puissent recueillir *seules* des libéralités ayant une » destination charitable, et que l'article 76 de la loi du 18 germinal » an X [no 744] et l'article 1 du décret du 30 décembre 1809 » [no 1514] attribuent expressément aux fabriques *l'administration* » *des aumônes* »; que par suite, « la fabrique peut être autorisée » à accepter seule et sans l'intervention du maire ou du bureau » de bienfaisance, des sommes destinées à être distribuées aux » pauvres par les soins des membres de la fabrique ou du curé; » que s'il s'agit d'une fondation destinée à demeurer perpétuelle » et dont les revenus seuls devront être distribués, il convient, » tout en autorisant la fabrique légataire à accepter le legs qui » s'adresse à elle, à faire immatriculer le titre en son nom et à » en conserver la garde, d'autoriser le maire à accepter le *béné-* » *fice qui résulte du legs en faveur des pauvres de la commune* » et d'ordonner qu'un duplicata du titre lui sera délivré; que » cette mesure, sans lui donner le droit d'exercer un contrôle » sur l'emploi que la fabrique et le curé feront des revenus mis » à leur disposition, lui permettra de s'assurer dans l'avenir » que le capital de la fondation est conservé, et que le revenu est » toujours inscrit, avec sa destination, au budget annuel de la » fabrique ».

Il résulte bien des textes cités que les fabriques peuvent être autorisées à recueillir des libéralités destinées à être distribuées en aumônes; mais il est plus douteux que ces aumônes puissent

être converties en fondations entre les mains des fabriques. L'assistance, lorsqu'elle présente les caractères de la durée ou de la perpétuité, rentre dans les attributions des communes ou des établissements hospitaliers et de bienfaisance spécialement chargés de ce service.

Les fabriques et autres établissements ecclésiastiques n'ont pas surtout été institués pour fonder et entretenir des écoles. Le conseil d'État l'avait constaté en 1837 en refusant d'autoriser l'acceptation d'une libéralité faite à une fabrique pour la fondation et l'entretien d'une école; il déclarait que « les fabriques n'ont été » reconnues comme établissements publics, par le décret du 30 dé- » cembre 1809 notamment, et autorisées à recevoir et à posséder » que dans l'intérêt du culte et dans la limite des services qui leur » sont confiés à cet égard, et qu'elles ne peuvent, en dehors de ces » limites, invoquer leur qualité d'établissements publics pour rece- » voir des donations à l'effet d'établir des écoles ou de former » toutes autres entreprises étrangères à leurs attributions ». Nous avons indiqué ci-dessus [n° 1453] les tempéraments admis par exception, en exécution de l'avis du conseil d'État du 4 mars 1841.

1524. En dehors de l'acquisition des libéralités, les autres actes de la vie civile des fabriques sont également soumis à la nécessité d'une autorisation par décret; il en est ainsi aux termes de l'article 62 du décret de 1809 et des articles 1 et 2 de l'ordonnance du 14 janvier 1831 [n° 1522], soit pour les acquisitions à titre onéreux, soit pour les aliénations. En outre, les communes étant chargées par le décret de 1809 de subvenir à l'insuffisance des ressources des fabriques [n° 1406], l'avis du conseil municipal est exigé par l'article 21 §§ 5 et 7 de la loi du 18 juillet 1837 [n° 236]; il en est de même pour les transactions, pour les actions [n° 1535] que les fabriques peuvent avoir à exercer en justice, et pour leurs emprunts qui n'étaient même pas entrés dans les prévisions du décret de 1809 et ne peuvent être autorisés que dans des cas excessivement rares.

Ne pourront les biens immeubles de l'église être vendus, aliénés, échangés ni même loués pour un terme plus long que neuf ans, sans une délibération du conseil, l'avis de l'évêque diocésain et notre autorisation (Décret du 30 décembre 1809, art. 62).

1525. La fabrique, à qui il est interdit de s'engager par voie d'emprunt sans l'accomplissement de ces formalités et l'autorisa-

tion du gouvernement, ne peut *a fortiori* être indirectement engagée par le quasi-contrat de gestion d'affaires, au paiement des dépenses faites personnellement, soit par le curé ou le desservant (Tribunal de Poitiers, jugement du 21 mai 1867, *fabrique de l'église de Saint-Jean-de-Montierneuf* c. *héritiers Lacroix*), soit par un ou plusieurs fabriciens ou tous autres. L'autorité judiciaire est d'ailleurs incompétente pour apprécier l'utilité des dépenses (c. c. ch. civ. 18 juillet 1860, S. 61, 1, 430). En vertu du même principe, et une fabrique ne pouvant acquérir ni meubles ni immeubles sans autorisation, on ne peut voir une ratification même tacite de l'acte d'un tiers, le curé ou le maire, dans la possession par elle d'un orgue placé dans l'église de la commune (Aix, 10 février 1870, et c. c. ch. civ. 11 février 1873, *Blanc* c. *Baucourt et fabrique d'Allanch*).

Ce rejet des règles de la gestion d'affaires n'est pas exclusivement propre aux fabriques; il doit être également étendu aux communes, à tous les établissements publics, et même aux simples établissements d'utilité publique toutes les fois que la loi ou leurs statuts soumettent la réalisation des actes de leur vie civile à la nécessité d'une autorisation [n° 1335 12°]. Nous ne craignons pas d'ajouter que ce principe doit, de plus, être étendu à tous les incapables du droit civil. La théorie de la gestion d'affaires introduite en ces matières ne serait qu'un moyen déguisé d'éluder les prescriptions de la loi civile ou administrative [*voir* toutefois n° 382].

1526. Le budget de la fabrique se compose de recettes et de dépenses déterminées par les articles 36 et 37 du décret de 1809, qu'une loi du 14 février 1810 sur les revenus des fabriques a laissés en vigueur [*voir* aussi les textes reproduits n° 1406]. Le budget est présenté le dimanche de la Quasimodo par le bureau des marguilliers au conseil de fabrique qui peut le modifier et l'arrête définitivement; si la fabrique reçoit ou demande des secours sur les fonds communaux, son budget est envoyé au conseil municipal qui donne son avis (L. 18 juillet 1837, art. 21 § 7 [n° 236]); il est ensuite approuvé par l'évêque diocésain, si celui-ci le juge convenable (D. 1809, art. 47 et 96); si l'évêque n'adopte pas les modifications proposées par le conseil municipal, celui-ci réclame auprès du préfet; en cas de désaccord entre le préfet et l'évêque, les pièces sont envoyées au ministre des cultes, et il est statué par décret rendu en conseil d'État (D. 1809, art. 97).

Les revenus de chaque fabrique se forment : 1° du produit des biens et rentes

restitués aux fabriques, des biens des confréries, et généralement de ceux qui auraient été affectés aux fabriques par nos divers décrets; 2° du produit des biens, rentes et fondations qu'elles ont été ou pourront être par nous autorisées à accepter; 3° du produit des biens et rentes celés au domaine, dont nous les avons autorisées ou dont nous les autoriserions à se mettre en possession; 4° du produit spontané des terrains servant de cimetières; 5° du produit de la location des chaises; 6° de la concession des bancs placés dans les églises; 7° des quêtes faites pour les frais du culte; 8° de ce qui sera trouvé dans les troncs placés pour le même objet; 9° des oblations faites à la fabrique; 10° des droits que, suivant les règlements épiscopaux approuvés par nous, les fabriques perçoivent, et de celui qui leur revient sur le produit des frais d'inhumation; 11° du supplément donné par la commune, le cas échéant (Décret du 30 décembre 1809, *concernant les fabriques*, art. 36). — Les charges de la fabrique sont : 1° de fournir aux frais nécessaires du culte, savoir : les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux; 2° de payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités; 3° de pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église; 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières, et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe III (art. 37).

1527. Chaque année, le trésorier rend son compte divisé en deux parties, l'une de recettes, l'autre de dépenses (art. 82). En cas de débats entre le trésorier et la fabrique sur les articles d'un compte, la juridiction compétente pour en connaître n'est, sauf controverse, ni le tribunal civil, nonobstant l'article 90 du décret de 1809 qui ne lui donne qualité que pour ordonner la reddition du compte ou le paiement du reliquat si le trésorier s'y refuse, ni le conseil de préfecture à qui aucun texte n'a conféré cette attribution (C. d'Ét. 24 juillet 1862, *Reynaud* c. *fabrique de Goncelin*); en vertu du principe général posé ci-dessus [n° 429], c'est au ministre des cultes qu'il appartient de statuer, après décision préalable de l'évêque (D. 1809, art. 85 à 90), et sauf le recours de droit au conseil d'État délibérant au contentieux contre l'arrêté du ministre.

1528. En cas de contestation entre une fabrique et une commune relativement à la propriété d'un immeuble, c'est au ministre des finances, sauf recours au conseil d'État, qu'il appartient de décider si cet immeuble doit être attribué à la fabrique comme faisant partie des anciens presbytères dont l'article 72 de la loi du 18 germinal an X [n° 744] a prescrit la restitution. Mais l'autorité

judiciaire est seule compétente pour statuer sur la question de savoir si la commune a acquis l'immeuble par prescription ou si elle est propriétaire en vertu de titres du droit commun (C. d'Ét. 14 juin 1862, *com. de Montreuil-Bellay*; 26 février 1863; 23 mars 1867; 18 mai 1870, *com. d'Aubigné*).

1529. II. — Une cure ou succursale est une personne morale capable d'acquérir et distincte de la personnalité de la paroisse représentée par la fabrique; on appelle *mense curiale* l'administration et l'ensemble des biens qu'un curé ou desservant possède à ce titre. Cette situation, ainsi que celles auxquelles sont consacrés les numéros suivants, a été réglée par le décret du 6 novembre 1813 *sur la conservation et sur l'administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire*. Le titulaire de l'office ecclésiastique est considéré comme usufruitier des biens de la cure, et la fabrique est chargée de veiller à leur conservation. Les articles 73 et 74 de la loi du 18 germinal an X proscrivaient toutes fondations immobilières affectées à des titres ecclésiastiques, autres que les édifices destinés au logement et jardins y attenants; mais le décret de 1813 a consacré cette sorte de propriété en la réglementant, et la loi du 2 janvier 1817 sur les donations ou legs aux établissements ecclésiastiques [n° 1546] a implicitement abrogé ces dispositions prohibitives de la loi de l'an X.

1530. III. — Les prélats, aussi bien que les curés et desservants, sont capables d'acquérir, en tant qu'évêques ou archevêques; la personne morale qu'ils représentent est l'évêché ou la *mense épiscopale*, et non le diocèse qui n'est qu'une circonscription ecclésiastique sans individualité juridique. Le décret du 6 novembre 1813 est applicable à l'évêché, ainsi que la plupart des règles relatives aux menses curiales; le titulaire actuel n'est qu'usufruitier, et transmet le fonds à son successeur. L'article 33 du décret maintient, au profit de l'État, le droit de régale, ayant pour effet de lui faire acquérir les fruits de la mense pendant la vacance; cet article porte : « Le droit de régale continuera d'être exercé dans » l'empire, ainsi qu'il l'a été de tous temps par les souverains nos » prédécesseurs ». Nous avons déjà dit que les difficultés qui pouvaient s'élever relativement au revenu des menses épiscopales et curiales pendant la vacance, étaient de la compétence des conseils de préfecture, et que les revenus des menses curiales pendant la vacance sont affectés, par l'article 24 du décret du 6 novembre 1813,

aux dépenses des grosses réparations des bâtiments appartenant à la mense épiscopale [nos 414, 809 et 810].

Nous venons de dire, conformément à la doctrine des précédentes éditions de cet ouvrage, que les diocèses ne constituent pas des personnes civiles capables de posséder, d'acquérir et de recevoir. La jurisprudence avait été constante sur ce point, et un avis de principe du conseil d'État en date du 21 décembre 1841 l'avait proclamé. Mais un avis du conseil d'État du 13 mai 1874 était venu pour la première fois reconnaître au diocèse une personnalité civile, que la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur refusait elle-même de consacrer, et dont un nouvel avis du conseil d'État[1] en avril 1880, à l'occasion d'un legs d'un curé du Puy-de-Dôme au diocèse de Clermont, a démontré l'inanité.

[1] « Considérant que la personnalité civile d'un établissement ne peut résulter que d'une disposition précise, ou d'un ensemble de dispositions impliquant son existence ; considérant qu'il n'a jamais été contesté que la personnalité civile du diocèse n'a été établie par aucun texte formel, mais que l'avis du conseil d'État du 13 mai 1874 considère que l'article 73 de la loi du 18 germinal an X, rendu en exécution de l'article 15 du Concordat, et le décret du 19 thermidor an XIII, impliquent cette personnalité; considérant que l'article 73 de la loi du 18 germinal an X se borne à désigner l'évêque pour accepter les fondations qui ont pour objet l'entretien des ministres et l'exercice du culte, sans désigner au nom de quel établissement cette acceptation doit avoir lieu ; que cette désignation de l'évêque n'avait d'autre but que de permettre l'exécution des libéralités pieuses jusqu'à ce que les divers organes du culte catholique aient été constitués avec leurs attributions spéciales et en vue de leur mission particulière ; qu'. d'une part, d'après le décret du 6 novembre 1813, les libéralités faites pour l'entretien des ministres du culte doivent être attribuées aux cures ou succursales, menses épiscopales, chapitres et séminaires, suivant la catégorie d'ecclésiastiques que les bienfaiteurs ont entendu gratifier, et que, d'autre part, d'après l'article 1er du décret du 30 décembre 1809, les fabriques ont été chargées d'administrer tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; considérant que, si le décret du 19 thermidor an XIII a constitué un fonds de secours pour les ecclésiastiques âgés ou infirmes et a confié à l'évêque l'administration de ce fonds de secours, la seule conséquence à en tirer est que l'évêque peut être autorisé à accepter des libéralités dans l'intérêt des prêtres âgés ou infirmes ; qu'il résulte de ce qui précède que ni l'article 73 de la loi organique du 18 germinal an X, ni le décret du 19 thermidor an XIII ne contiennent de dispositions relatives à la personnalité civile du diocèse ; considérant que, si l'ordonnance du 2 avril 1817 autorise les évêques à accepter les libéralités faites à leurs évêchés, et si le mot *évêché* a dans plusieurs textes législatifs ou réglementaires le sens du mot *diocèse*, ladite ordonnance prise en exécution de la loi du 2 janvier précédent n'a pu avoir pour effet de créer un établissement dont l'existence n'aurait pas été précédemment reconnue ; que le mot *évêché*, dans ladite ordonnance, ne peut s'appliquer qu'à l'ensemble des biens constitués sous le nom de *mense épiscopale* par les décrets du 6 novembre 1813, dont les évêques appel.

1531. On ne doit point considérer les palais épiscopaux comme faisant partie des menses épiscopales ; ils appartiennent à l'État ; nous les avons fait figurer [n° 1024] dans les dépendances de son domaine, et nul prélat, fabrique, ni chapitre, ne peut en revendiquer la propriété. La prétention contraire ayant pour objet de les faire considérer comme biens de l'Église, parfois soutenue, a dû être repoussée. Cette règle a reçu une consécration éclatante par la déclaration d'abus en date du 21 mars 1837 [n° 719], rendue contre l'archevêque de Paris, pour une protestation faite solennellement par lui dans une déclaration épiscopale, publiée et adressée à tous les curés du diocèse, contre une ordonnance du roi qui prescrivait la vente des terrains en ruine de l'ancien archevêché. Les motifs de l'ordonnance royale portant déclaration d'abus établissent ainsi qu'il suit ce point de droit :

« ... Considérant que, dans ledit écrit pastoral, l'archevêque de Paris, prétendant agir en vertu de son institution, installation et mise en possession » canonique, comme tuteur, gardien, conservateur et défenseur des biens » affectés à son église, a réclamé la remise desdits terrain et emplacement » comme faisant partie du patrimoine de l'église de Paris ; qu'en revendiquant » par ces motifs, et comme propriété de l'église, des terrains et emplacements » qui appartiennent à l'État, il a méconnu l'autorité des lois civiles ci-dessus » visées (lois des 2 novembre 1789, 20 avril 1790, 15 mai 1791), qui ont réuni » au domaine de l'État les biens ecclésiastiques, et lui ont conféré un droit de » propriété que n'ont pas modifié les affectations consenties par le Concordat » de 1801 et les articles organiques du 18 germinal an X, affectations dans » lesquelles les palais archiépiscopaux et épiscopaux ne sont pas même compris ; qu'il a méconnu également l'autorité de la Charte qui a déclaré toutes » les propriétés inviolables, sans distinction de celles qu'on appelle *nationales*, » et des lois qui ont fait défense d'attaquer cette inviolabilité... »

1532. IV. — Le *séminaire diocésain*, destiné dans chaque diocèse à former aux fonctions du sacerdoce de jeunes ecclésiastiques, est

au gouvernement des diocèses ont successivement la jouissance ou l'usufruit en raison de l'exercice de leurs fonctions ; que, dans l'état actuel de notre législation, l'*évêché* ou *mense épiscopale* constitue une personne civile, mais que le *diocèse* ne représente qu'une division du territoire français, qui a été faite au point de vue religieux, et sur laquelle s'étend la juridiction épiscopale ; — *en ce qui touche le décret proposé :* considérant que, le diocèse n'ayant pas la personnalité civile, il y a lieu de substituer à la formule proposée par le projet de décret la formule adoptée par la jurisprudence pour les libéralités faites aux établissements dépourvus d'existence légale ; — est d'avis : 1° que la question de principe soit résolue dans le sens des observations qui précèdent ; 2° que le dispositif du décret porte qu'*il n'y a pas lieu de statuer* sur le legs fait au diocèse de Clermont, cet établissement n'ayant pas d'existence civile ».

une personne morale distincte de la mense épiscopale, quoique également représentée par l'évêque. L'article 113 du décret du 30 décembre 1809 porte en effet : « Les fondations, donations ou » legs faits aux églises cathédrales seront acceptés, ainsi que » ceux faits aux séminaires, par l'évêque diocésain, sauf notre au- » torisation donnée en notre conseil d'État, sur le rapport de notre » ministre des cultes ». Le décret du 6 novembre 1813 règle l'administration des séminaires; une protestation dirigée contre cette partie de ce décret a motivé la déclaration d'abus, en date du 4 mars 1835, dont un évêque de Moulins a été l'objet [n° 719] (*voir*, pour les petits séminaires ou écoles secondaires ecclésiastiques, le n° 1553).

1533. V. — Les chapitres formés de la réunion de chanoines et divisés, en *chapitres cathédraux* attachés aux églises cathédrales et métropolitaines, et en *chapitres collégiaux* non attachés aux évêchés et archevêchés, sont également des personnes morales, capables d'acquérir et de recevoir, et dont la situation à ce point de vue est également soumise aux décrets de 1813 (art. 49 à 61) et de 1809 (art. 113). — Le chapitre collégial de Saint-Denis, composé, au complet, d'un primicier qui a tous les droits, pouvoirs et priviléges des évêques dans leur diocèse (Décret du 19 octobre 1878), de douze chanoines-évêques et de douze chanoines-prêtres, est organisé par un décret du 23 juin 1873, modifié par un décret du 3 septembre 1879 qui permet d'élever à la dignité de chanoine du second ordre, assujetti à la résidence obligatoire, tout prêtre s'étant distingué dans l'exercice de son ministère.

1534. VI. — Les *consistoires protestants* et les *consistoires israélites* départementaux forment des personnes morales, représentant leurs paroisses ou synagogues; ils sont pour les cultes dissidents ce que sont les fabriques pour le culte catholique. Le principe de la personnalité des paroisses protestantes est ainsi formulé dans le 8e des articles organiques des cultes protestants du 18 germinal an X : « Les dispositions portées par les articles organiques du culte ca- » tholique, sur la liberté des fondations et sur la nature des biens » qui peuvent en être l'objet, seront communes aux églises pro- » testantes »; et l'article 20 charge les consistoires, entre autres attributions, de veiller à « l'administration des biens de l'Église ». L'ordonnance du 2 avril 1817, art. 3, les investit expressément du droit d'accepter les donations ou legs, sous la réserve de la né-

cessité d'une autorisation; cette même disposition s'applique aux consistoires israélites, pour lesquels elle a été confirmée par l'article 61 de l'ordonnance du 25 mai 1844 [voir nos 1409 et 1492].

L'avis si grave donné par le conseil d'État le 6 mars 1873, commenté et rapporté ci-dessus [nos 1451, 1505 à 1507, et 1523], qui reconnaît aux fabriques le droit d'accepter seules des libéralités ayant une destination charitable, ajoute : « que les solutions » indiquées doivent s'appliquer également aux consistoires des » cultes protestants et aux conseils presbytéraux qui, aux termes » de l'article 20 de la loi du 18 germinal an X, sont chargés de » veiller au maintien de la discipline et à l'administration des » deniers provenant des aumônes, et aux consistoires israélites à » qui l'ordonnance royale du 25 mai 1844 confère l'administration » et la surveillance des établissements de charité spécialement » destinés aux israélites ».

1535. Les règles relatives à l'autorisation de plaider par les conseils de préfecture et le conseil d'État [nos 128, 1338 4°, 1471 à 1476, 1499], ont été étendues, par des textes spéciaux, aux diverses personnes morales dont traite cette section. Cette autorisation est prescrite par l'article 77 du décret du 30 décembre 1809, en ce qui concerne les fabriques, dans les termes suivants : « Ne pourront » les marguilliers entreprendre aucun procès, ni y défendre, sans » une autorisation du conseil de préfecture, auquel sera adressée » la délibération qui devra être prise à ce sujet par le conseil et le » bureau réunis ». Pour les menses curiales, l'autorisation de plaider du conseil de préfecture est exigée par l'article 14 du décret du 6 novembre 1813, qui prescrit de prendre l'avis du conseil de fabrique; il a été jugé, mais cette solution doit être combattue, que les juges du fond ne sont pas tenus de relever le moyen de nullité résultant de l'omission de cette formalité et qu'il ne peut être présenté pour la première fois devant la cour de cassation (c. ch. req. 18 janvier 1869, *commune de la Chavanne* c. *son desservant*, S. 69, 1, 369). Pour les séminaires diocésains, l'article 70 du même décret, pour les chapitres collégiaux et cathédraux l'article 53, exigent aussi l'autorisation du conseil de préfecture. La même règle a été appliquée, par l'ordonnance du 23 mai 1834, aux consistoires protestants, et par celle du 25 mai 1844 (art. 64) aux consistoires israélites, tant de France que de l'Algérie (c. ch. civ. 27 décembre 1864, S. 65, 1, 170).

1536. Nous avons traité plus haut [n°s 415 et 1420] du droit des fabriques relatif aux pompes funèbres; la personnalité civile et le droit de plaider avec la même autorisation par un seul représentant ont été reconnus aux fabriques réunies d'une grande ville, par un arrêt de la cour de cassation du 29 juillet 1873 (ch. req. *régie des inhumations des fabriques de Marseille* c. *Audibert*). Cet arrêt, portant rejet du pourvoi formé contre un arrêt conforme de la cour d'Aix du 28 juin 1872, décide que les fabriques d'une grande ville, réunies conformément à l'article 8 du décret du 18 mai 1806, pour ne former qu'une seule entreprise, peuvent agir en justice par le trésorier du bureau d'administration des inhumations des fabriques, alors surtout que ce bureau d'administration a été institué par un acte de la puissance publique; « la régie » des inhumations forme alors un être moral, ayant une exis- » tence légale, et pouvant intenter une action judiciaire, après » avoir été valablement autorisé à plaider en justice, comme aurait » pu l'être chaque fabrique en particulier ». Le même arrêt décide que le monopole attribué aux fabriques par les articles 22 du décret du 23 prairial de l'an XII et 7 du décret de 1806, pour toutes les fournitures nécessaires aux enterrements, existe indépendamment du tarif qui doit être dressé de concert entre les fabriques et les municipalités; en conséquence, est passible de dommages-intérêts pour concurrence illicite l'entrepreneur de pompes funèbres qui fait des fournitures nécessaires aux enterrements, alors même qu'elles ne sont pas portées dans un tarif régulier.

Ces solutions sont applicables, comme les décrets de l'an XII et de 1806, aux consistoires protestants ou israélites.

Un décret du 27 octobre 1875 a créé un conseil d'administration destiné à représenter les fabriques des églises paroissiales et les consistoires des cultes non catholiques de la ville de Paris pour l'exercice de leurs droits relativement au service des pompes funèbres.

SECTION VI. — CONGRÉGATIONS RELIGIEUSES.

1537. Caractère légal des congrégations religieuses.
1538. Législation générale sur les congrégations religieuses; lois de 1790, 1792, an XII.
1539. Loi du 24 mai 1825; autorisation des congrégations religieuses de femmes.
1540. Décret du 31 janvier 1852; statistiques de 1861, 1877 et 1879 des congrégations de femmes autorisées et non autorisées, et de leurs biens.
1541. Autorisation nécessaire à chaque établissement.

1537. Les établissements dont nous avons à parler dans cette section[1] diffèrent de ceux de la précédente, en ce qu'ils forment des institutions exclusivement propres au culte catholique, et que, malgré leur caractère religieux, ils sont étrangers à l'organisation légale de ce culte. Aussi ne peuvent-ils constituer que de simples établissements d'utilité publique [nos 1330 à 1339], bien que, pour un certain nombre d'entre eux, une loi soit nécessaire pour leur conférer l'existence légale [nos 1334 et 1539]; l'absence de décentralisation administrative signalée [nos 97 4°, 119, 1349, 1441 et 1513] s'applique, à plus forte raison, aux établissements de cette catégorie.

1538. L'Assemblée constituante a détruit les ordres monastiques et les congrégations qui couvraient la France en 1789; la loi du 13 février 1790 portait suppression des ordres monastiques dans lesquels on fait des vœux solennels, et défendait d'en établir de semblables à l'avenir; elle fut confirmée et mise à complète exé-

[1] Tous les numéros de cette section, jusqu'au n° 1548 *bis*, sont reproduits des éditions précédentes du présent ouvrage, sauf les textes de lois citées et les chiffres des statistiques postérieures. Cette observation n'est pas ici placée par l'auteur dans la pensée de se prévaloir d'une opinion juridique professée par lui dès la première édition de ce livre, écrite il y a plus de vingt ans, en 1860, mais afin d'éviter que le lecteur puisse supposer que les circonstances et les événements survenus en 1880 aient déterminé les convictions du jurisconsulte.

cution par celle du 18 août 1792, qui prononce également l'extinction des congrégations séculières dont les membres ne se liaient pas par des vœux perpétuels. Ni le Concordat, ni la loi organique, qui gardent l'un et l'autre le silence sur les congrégations religieuses, n'ont abrogé ces lois, et Portalis tint au conseil d'État ce langage : « Toutes les institutions monastiques ont dis- » paru; elles avaient été minées par le temps; il n'est pas néces- » saire à la religion qu'il existe des institutions pareilles; et quand » elles existent, il est nécessaire qu'elles remplissent le but pieux » de leur établissement ». Un décret-loi du 3 messidor an XII a reproduit la prohibition générale écrite dans la loi de 1790; mais, admettant une exception fondée sur l'intérêt qui s'attache aux classes souffrantes, ce décret autorisait certaines congrégations religieuses de femmes, les congrégations de sœurs de la Charité, à la charge par elles de faire vérifier leurs statuts en conseil d'État, et innovait sous ce rapport en attribuant au gouvernement une faculté d'autorisation interdite par les lois de 1790 et 1791. Un décret de la même année, du 7 prairial an XII, confère l'autorisation à une congrégation religieuse d'hommes, celle des Lazaristes [n° 1546 *in fine*]. Après ces deux décrets de l'an XII, le décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université de France a fait (art. 109), dans un but d'enseignement populaire, une nouvelle exception à la prohibition relative aux congrégations d'hommes, au profit des frères des Écoles chrétiennes. Un décret du 18 février 1809, conçu dans le même esprit que celui du 3 messidor an XII, rétablit, par une disposition plus générale, et par le même motif, les congrégations hospitalières de femmes dont l'objet serait de desservir les hospices ou de porter secours aux pauvres, et qui seraient autorisées avant le 1er janvier 1810.

Les choses en étaient là, la prohibition de 1790 subsistant tout entière avec ces rares exceptions, lorsque survinrent les lois du 2 janvier 1817 et du 24 mai 1825. Ces lois ont abrogé les dispositions prohibitives relativement aux congrégations religieuses de femmes, soumises toutefois par la loi de 1825 à des conditions particulières; mais cette législation a conservé, dans la partie relative aux congrégations religieuses d'hommes, sauf le cas de leur reconnaissance par une loi, l'interdiction générale de 1790 reproduite en l'an XII. Ainsi s'est introduite dans la loi une distinction entre les congrégations de femmes rendues possibles d'une manière générale et sous les conditions déterminées par la loi de 1825, et les congrégations d'hommes auxquelles s'appliquent tou-

jours la loi de suppression du 13 février 1790, celle du 18 août 1792, le décret du 3 messidor an XII et la loi du 2 janvier 1817, demeurés lois de l'État. Des deux côtés, la restriction est fondée sur ce motif d'ordre général et d'intérêt public, que le droit de former dans l'État une corporation se renouvelant par des novices, pouvant s'étendre sans cesse, ayant une durée illimitée, doit être subordonné à la volonté de l'État lui-même.

La loi constitutionnelle du royaume ne reconnaîtra plus de vœux monastiques solennels de personnes de l'un ni de l'autre sexe; déclarons, en conséquence, que les ordres et congrégations réguliers, dans lesquels on fait de pareils vœux, sont et demeureront supprimés en France, sans qu'il puisse en être établi de semblables à l'avenir (Loi du 13 février 1790, *qui prohibe en France les vœux monastiques de l'un et de l'autre sexe*, art. 1er).— Tous les individus de l'un et de l'autre sexe, existant dans les monastères et maisons religieuses, pourront sortir, en faisant leur déclaration devant la municipalité du lieu, et il sera pourvu incessamment à leur sort par une pension convenable. Il sera indiqué des maisons où seront tenus de se retirer les religieux qui ne voudront pas profiter de la disposition des présentes. Déclarons, au surplus, qu'il ne sera rien changé, quant à présent, à l'égard des maisons chargées de l'éducation publique et des établissements de charité, et ce jusqu'à ce qu'il ait été pris un parti sur ces objets (art. 2). —Les religieuses pourront rester dans les maisons où elles sont aujourd'hui, les exceptant expressément de l'article qui oblige les religieux de réunir plusieurs maisons dans une seule (art. 3).

L'Assemblée nationale, après avoir entendu les trois lectures du projet de décret sur la suppression des congrégations séculières et des confréries, faites dans les séances des 6 avril, 2 mai, 1er juin, 13 et 16 août, et décidé qu'elle était en état de délibérer définitivement; considérant qu'un État vraiment libre ne doit souffrir dans son sein aucune corporation, pas même celles qui, vouées à l'enseignement public, ont bien mérité de la patrie, et que le moment où le Corps législatif achève d'anéantir les corporations religieuses, est aussi celui où il doit faire disparaître à jamais tous les costumes qui leur étaient propres; décrète ce qui suit (Loi du 18 août 1792, *relative à la suppression des congrégations séculières et des confréries*) : — Les corporations connues en France sous le nom de congrégations séculières ecclésiastiques, telles que celles des prêtres de l'Oratoire de Jésus, de la Doctrine chrétienne, de la Mission de France ou de Saint-Lazare, des Eudistes, de Saint-Joseph, de Saint-Sulpice,... du Saint-Esprit, etc., etc., les congrégations laïques, telles que celles des frères de l'École chrétienne, etc.; les congrégations des filles, telles que celles de la Sagesse, des Écoles chrétiennes, des filles de la Croix, des sœurs de Saint-Charles,... des filles du Bon-Pasteur, etc., et généralement toutes les corporations religieuses et congrégations séculières d'hommes et de femmes, ecclésiastiques ou laïques, même celles uniquement vouées au service des hôpitaux et au soulagement des malades, sous quelque dénomination qu'elles existent en France, soit qu'elles ne comprennent qu'une seule maison, soit qu'elles en comprennent plusieurs; ensemble les familiarités, les confréries, les pénitents de toute couleur, les pèlerins et toutes autres associations de piété ou de charité, sont éteintes et supprimées, à dater du jour de la publication du présent décret (art. 1er). — Néanmoins, dans les hôpitaux et maisons

de charité, les mêmes personnes continueront comme ci-devant le service des pauvres et le soin des malades, à titre individuel, sous la surveillance des corps municipaux et administratifs... (art. 2). — Les directoires de départements feront sans délai, d'après l'avis des districts et les observations des municipalités, tous les remplacements provisoires qui seront nécessaires dans les établissements dont il s'agit à l'article précédent (art. 3). — Aucune partie de l'enseignement public ne continuera d'être confiée aux maisons de charité dont il s'agit à l'article 2, non plus qu'à aucune des maisons des ci-devant congrégations d'hommes et de filles, séculières ou régulières (art. 4). — D'après l'avis des directoires de départements, l'assemblée nationale statuera sur les secours à donner aux maisons de charité des deux sexes, attachées au service des pauvres et des malades, qui, en cessant l'enseignement, auraient perdu une partie de leur moyen de subsistance (art. 5). — Tous les membres des congrégations employés actuellement dans l'enseignement public en continueront l'exercice, à titre individuel, jusqu'à son organisation définitive; ceux qui discontinueront leurs services sans des raisons jugées valables par les directoires de départements, sur l'avis des districts et l'observation des municipalités, n'obtiendraient que la moitié du traitement qui leur aurait été accordé (art. 6). — Les directoires de départements feront sans délai, et d'après l'avis des districts et les observations des municipalités, tous les remplacements provisoires qui seront nécessaires dans toutes les maisons où se fait actuellement l'enseignement public (art. 7). — Les places vacantes dont il s'agit à l'article précédent seront données de préférence, toutes choses d'ailleurs égales, aux personnes qui auront été arbitrairement destituées, ou qui, après avoir quitté l'enseignement, voudront en reprendre les fonctions (art. 8). — Les costumes ecclésiastiques, religieux et des congrégations séculières, sont abolis et prohibés pour l'un et l'autre sexe. Cependant les ministres de tous les cultes pourront conserver le leur pendant l'exercice de leurs fonctions, dans l'arrondissement où ils les exercent (art. 9). — Les contraventions à cette disposition seront punies par voie de police correctionnelle, la première fois, de l'amende; en cas de récidive, comme délits contre la sûreté générale (art. 10).

A compter du jour de la publication du présent décret, l'agrégation ou association connue sous le nom de *Pères de la Foi*, d'*Adorateurs de Jésus* ou *Paccanaristes*, actuellement établie à Belley, à Amiens et dans quelques autres villes de l'empire, sera et demeurera dissoute. Seront pareillement dissoutes toutes autres agrégations ou associations formées sous prétexte de religion et non autorisées (Décret du 3 messidor an XII-22 juin 1804, *qui ordonne la dissolution de plusieurs agrégations ou associations religieuses*, art. 1er). — Les ecclésiastiques composant lesdites agrégations ou associations se retireront, sous le plus bref délai, dans leurs diocèses, pour y vivre conformément aux lois et sous la juridiction de l'ordinaire (art. 2). — Les lois qui s'opposent à l'admission de tout ordre religieux, dans lequel on se lie par des vœux perpétuels, continueront à être exécutées selon leur forme et teneur (art. 3). — Aucune agrégation ou association d'hommes ou de femmes ne pourra se former, à l'avenir, sous prétexte de religion, à moins qu'elle n'ait été formellement autorisée par un décret impérial, sur le vu des statuts et règlements selon lesquels on se proposerait de vivre dans cette agrégation ou association (art. 4). — Néanmoins les agrégations connues sous les noms de *Sœurs de la Charité*, de *Sœurs hospitalières*, de *Sœurs Saint-Thomas*, de *Sœurs Saint-Charles* et de *Sœurs Vatelottes*, continueront d'exister en conformité des arrêtés du 1er nivôse an IX, 24 vendé-

midaire an XI et des décisions des 28 prairial an XI et 22 germinal an XII, à la charge par lesdites agrégations de présenter, sous le délai de six mois, leurs statuts et règlements pour être vus et vérifiés en conseil d'État, sur le rapport du conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes (art. 5). — Nos procureurs généraux près nos cours et nos procureurs impériaux sont tenus de poursuivre ou faire poursuivre, même par la voie extraordinaire, suivant l'exigence des cas, les personnes de tout sexe qui contreviendraient directement ou indirectement au présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* (art. 6). — Le grand-juge, ministre de la justice, et le conseiller d'État chargé de toutes les affaires concernant les cultes, sont chargés de l'exécution du présent décret (art. 7).

Les congrégations ou maisons hospitalières de femmes, savoir, celles dont l'institution a pour but de desservir les hospices de notre empire, d'y servir les infirmes, les malades et les enfants abandonnés, ou de porter aux pauvres des soins, des secours, des remèdes à domicile, sont placées sous la protection de Madame, notre très-chère et honorée mère (Décret du 18 février 1809, *relatif aux congrégations ou maisons hospitalières de femmes*, art. 1). — Les statuts de chaque congrégation ou maison séparée seront approuvés par nous, et insérées au *Bulletin des lois*, pour être reconnus et avoir force d'institution publique (art. 2). — Toute congrégation d'hospitalières dont les statuts n'auront pas été approuvés et publiés avant le 1er janvier 1810 sera dissoute (art. 3). — Le nombre des maisons, le costume et les autres priviléges qu'il est dans notre intention d'accorder aux congrégations hospitalières, seront spécifiés dans les brevets d'institution (art. 4).

1539. Les communautés religieuses de femmes, dont quelques-unes seulement avaient été autorisées par décrets sous le premier Empire (D. 3 messidor an XII, art. 5, et D. 18 février 1809, relatif aux sœurs hospitalières), se multipliaient en fait par suite de la tolérance du gouvernement depuis 1815, lorsque la loi du 2 janvier 1817 [nº 1546] vint les permettre d'une manière générale, en les soumettant à la nécessité d'une autorisation en vertu d'une loi. Nonobstant la proclamation de ce principe, cette loi était insuffisante par un double motif : 1° elle se servait de l'expression générique d'*établissements ecclésiastiques*, sans mentionner nominativement les communautés et congrégations; elle s'appliquait à toutes, celles de femmes et celles d'hommes; mais on en prit prétexte pour prétendre qu'elle n'était applicable à aucunes; 2° elle n'organisait pas, relativement aux congrégations autorisées, les garanties suffisantes nécessaires aux familles et à l'État. Cependant, en 1823, une proposition fut faite à la Chambre des pairs pour permettre au roi de créer toute congrégation religieuse par simple ordonnance; elle fut rejetée sur le rapport de M. Portalis et sur les discours de M. Lanjuinais et du chancelier Pasquier; dans la séance du 21 juin 1824, le ministère soumit un projet de

loi de même nature à la Chambre des pairs qui en prononça également le rejet. Tels sont les précédents historiques immédiats de la disposition de la loi de 1825, qui exige le contrôle du pouvoir législatif pour les congrégations nouvelles, en ne permettant l'autorisation par voie d'ordonnance que pour les congrégations religieuses de femmes existantes en fait sur le sol français avant le 1er janvier 1825. Mais les origines premières de l'article 2 de la loi du 24 mai 1825 sont aussi anciennes que la monarchie française; aux termes d'un édit du mois d'août 1749, qui ne faisait que s'inspirer des dispositions de l'édit de 1629 et de l'ordonnance de 1666, les établissements de congrégations religieuses ne pouvaient être autorisés qu'en vertu de lettres patentes, scellées du grand sceau, contresignées par un secrétaire d'État, et enregistrées en parlement après enquête *de commodo et incommodo*; à cette époque où la royauté réunissait tous les pouvoirs, ces formes étaient celles employées pour les actes les plus solennels ayant le caractère de lois.

A l'avenir aucune congrégation religieuse de femmes ne pourra être autorisée, et, une fois autorisée, ne pourra former d'établissement, que dans les formes et sous les conditions prescrites dans les articles suivants (Loi du 24 mai 1825, *relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes*, art. 1). — Aucune congrégation religieuse de femmes ne sera autorisée qu'après que ses statuts, dûment approuvés par l'évêque diocésain, auront été vérifiés et enregistrés au conseil d'État, en la forme requise pour les bulles d'institution canonique. Ces statuts ne pourront être approuvés et enregistrés s'ils ne contiennent la clause que la congrégation est soumise, dans les choses spirituelles, à la juridiction de l'ordinaire. Après la vérification et l'enregistrement, l'autorisation sera accordée par une loi à celles de ces congrégations qui n'existaient pas au 1er janvier 1825. A l'égard de celles de ces congrégations qui existaient antérieurement au 1er janvier 1825, l'autorisation sera accordée par une ordonnance du roi (art. 2).

1540. Un décret législatif du 31 janvier 1852, sans anéantir complétement la règle de 1825, est venu, pour des cas fréquents, substituer l'autorisation par décret à l'autorisation législative, en maintenant le principe. — Le dénombrement de 1861 a constaté l'existence en France de 11,050 congrégations religieuses de femmes autorisées ou non autorisées, comprenant 90,343 membres, dont 20,292 appartenant aux congrégations hospitalières, 3,073 dirigeant des maisons de refuge, 8,095 contemplatives, et 58,883 enseignantes. — L'article 12 de la loi de finances du 29 décembre 1876 a prescrit un nouveau dénombrement des congrégations religieuses, dans les termes suivants : « Il sera dressé, pour être publié et distribué aux membres des deux Chambres, dans

le courant du premier semestre 1877, l'état de toutes les communautés, congrégations et associations religieuses, quelle que soit leur dénomination, autorisées ou non autorisées, qui existent en France, avec la désignation des communautés qui relèvent directement ou indirectement de supérieurs résidant en pays étranger ». Ce dénombrement de 1877 constate l'existence de 602 congrégations de femmes non autorisées, formant un personnel de 14,003 membres, et de 903 congrégations de femmes autorisées, comprenant 113,700 membres. Ces congrégations de femmes légalement autorisées se divisent : 1° en congrégations à supérieures générales, au nombre de 224, possédant 2,450 établissements et 93,215 membres ; 2° en congrégations diocésaines à supérieures générales, au nombre de 35, possédant 102 établissements et 3,794 membres; 3° en communautés à supérieures locales, au nombre de 644, formant un personnel de 16,741 membres. Ces congrégations et communautés de femmes légalement autorisées se subdivisent, d'après le but de leur institution, en 580 enseignantes, 304 hospitalières, 2,296 enseignantes et hospitalières, et 6 contemplatives. L'administration des finances a publié en outre l'état de leurs propriétés immobilières (*Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1880, page 249), donnant pour les congrégations de femmes autorisées une valeur vénale de 419,407,376 francs pour les immeubles possédés ou occupés par elles, et de 87,645,191 francs pour ceux des congrégations de femmes non autorisées.

Considérant qu'il importe, dans l'intérêt du peuple, de faciliter aux congrégations religieuses de femmes, qui se consacrent à l'éducation de la jeunesse et au soulagement des malades pauvres, les moyens d'obtenir leur reconnaissance légale; considérant, d'ailleurs, qu'il est équitable d'appliquer à toutes les communautés religieuses de femmes qui se trouvent dans des conditions analogues les règles précédemment adoptées pour plusieurs établissements de même nature : — Art. 1. Les congrégations et communautés religieuses de femmes pourront être autorisées par un décret du président de la République : 1° lorsqu'elles déclareront adopter, quelle que soit l'époque de leur fondation, des statuts déjà vérifiés et enregistrés au conseil d'État et approuvés pour d'autres communautés religieuses; 2° lorsqu'il sera attesté par l'évêque diocésain que les congrégations qui présenteront des statuts nouveaux au conseil d'État existaient antérieurement au 1er janvier 1825; 3° lorsqu'il y aura nécessité de réunir plusieurs communautés qui ne pourraient plus subsister séparément; 4° lorsqu'une association religieuse de femmes, après avoir été d'abord reconnue comme communauté régie par une supérieure locale, justifiera qu'elle était réellement dirigée, à l'époque de son autorisation, par une supérieure générale, et qu'elle avait formé, à cette époque, des établissements sous sa dépendance. — Art. 2. Les modifications des statuts vérifiés et enregistrés au conseil d'État pourront être également approuvées par un décret. — Art. 3. Dans les cas prévus par les articles précédents, l'autorisation ne sera accordée

aux congrégations religieuses de femmes qu'après que le consentement de l'évêque diocésain aura été représenté, et que les formalités prescrites par les articles 2 et 3 de la loi du 24 mai 1825 auront été remplies (Décret du 31 janvier 1852, *sur les congrégations et communautés religieuses de femmes*).

1541. Il ne suffit pas que la congrégation soit l'objet d'une autorisation générale; il faut en outre, pour que les maisons ou établissements de la congrégation aient une existence légale, qu'ils soient spécialement autorisés par un décret, rendu suivant des règles qui résultent du texte suivant.

Il ne sera formé aucun établissement d'une congrégation religieuse de femmes déjà autorisée, s'il n'a été préalablement informé sur la convenance et les inconvénients de l'établissement, et si l'on ne produit à l'appui de la demande le consentement de l'évêque diocésain et l'avis du conseil municipal de la commune où l'établissement devra être formé. L'autorisation spéciale de former l'établissement sera accordée par ordonnance du roi, laquelle sera insérée dans quinzaine au *Bulletin des lois* (L. 24 mai 1825, art. 3).

1542. L'article 6 de la loi de 1825 dispose qu'une loi sera nécessaire pour révoquer l'autorisation accordée; mais ce texte ne doit être appliqué qu'aux congrégations autorisées par une loi. Il résulte en effet de l'historique de la loi de 1825, tel que nous venons de l'exposer, que l'intervention du pouvoir législatif a été exigée comme une garantie dans l'intérêt de l'État, et non dans celui des congrégations religieuses; l'article 6 n'a d'autre objet que d'assurer en cette matière le respect du principe de la séparation des pouvoirs, et de garantir l'acte émané du pouvoir législatif contre un retour en sens contraire du pouvoir exécutif. De même que le pouvoir législatif révoque l'autorisation donnée par lui, de même, et par des motifs identiques, le pouvoir exécutif a le droit de révoquer l'autorisation qu'il a eu le droit de conférer; le décret du 31 janvier 1852, si favorable qu'il ait été aux congrégations religieuses, n'a fait aucune exception à ce principe, que rappelle une note officielle insérée au *Moniteur* du 25 octobre 1861 [*voir* n° 1579].

L'autorisation des congrégations religieuses de femmes ne pourra être révoquée que par une loi. L'autorisation des maisons particulières dépendant de ces congrégations ne pourra être révoquée qu'après avoir pris l'avis de l'évêque diocésain et avec les autres formes prescrites par l'article 3 de la présente loi (L. 24 mai 1825, art. 6).

1543. Les congrégations religieuses, légalement autorisées, sont des personnes morales, capables d'être propriétaires, d'acquérir à titre onéreux, d'ester en justice et de recevoir à titre gratuit par

dons ou legs. Seulement, en ce qui concerne ces libéralités, le danger des influences locales, la puissance de l'esprit d'entraînement et de prodigalité, l'intérêt des familles et celui de l'État, exigent l'intervention du pouvoir central lui-même, pour donner, refuser ou restreindre l'autorisation d'accepter tout legs ou donation (C. civil, art. 910 et 937); ils expliquent de plus un système restrictif des conditions de la libéralité, qui ne peut être faite qu'à titre particulier, seul titre compatible avec la réserve que les convenances imposent à une congrégation religieuse de femmes. Sont nuls, et le legs particulier fait à l'établissement par personne interposée, lequel profite alors à l'héritier légitime et non au fidéicommissaire (c. cass. 17 novembre 1852, *Drilhon*), et le legs non fait à titre particulier par personne interposée à une communauté religieuse autorisée (c. cass. 28 mars 1859, *Beurier*).

L'intervention du gouvernement est même nécessaire pour tous les autres actes d'acquisition des congrégations reconnues soit d'hommes, soit de femmes: c'est ainsi qu'il a été jugé (Paris, 10 janvier 1863) que la vente consentie au profit d'une congrégation religieuse est radicalement nulle lorsqu'elle n'a été ni accompagnée ni suivie de l'autorisation du gouvernement, et que l'autorisation sollicitée longtemps après ne saurait couvrir cette nullité.

Ces conditions diverses et sagement protectrices sont formulées dans les articles 4 et 5 de la loi du 24 mai 1825, et dans l'ordonnance réglementaire du 14 janvier 1831 [rapportée ci-dessus n° 1522]. Ces textes forment un appendice aux dispositions de l'article 910 du Code civil, et de son article 937 qui est toujours applicable aux congrégations religieuses, malgré de vains efforts pour les soustraire à ses utiles prescriptions, efforts quatre fois repoussés au Sénat de l'empire par le vote de l'ordre du jour (séances du 21 juin 1867 et du 3 mars 1868).

Les établissements dûment autorisés pourront, avec l'autorisation spéciale du roi: 1° accepter les biens meubles et immeubles qui leur auraient été donnés par acte entre vifs ou par acte de dernière volonté, à titre particulier seulement; 2° acquérir à titre onéreux des biens immeubles ou des rentes; 3° aliéner les biens immeubles ou les rentes dont ils seraient propriétaires (Loi du 24 mai 1825, *relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés religieuses de femmes*, art. 4.)

1544. L'article 5 de la loi du 24 mai 1825 déroge aux règles du Code civil qui déterminent la quotité disponible et la réserve. Ce texte réduit à une limite particulière, quel que soit le rang des

successibles, la quotité disponible que la religieuse peut librement transmettre, soit à une autre religieuse du même ordre, soit à la congrégation elle-même ou à l'un de ses établissements. Ce texte a abrogé l'interdiction plus restrictive de l'article 10 du décret du 18 février 1809, relatif aux sœurs hospitalières. Toute disposition excédant cette quotité disponible est simplement réductible; la religieuse peut dans cette limite faire une libéralité universelle ou à titre universel à une autre religieuse (c. cass. 2 décembre 1845, S. 46, 1, 26), mais non à la congrégation, à peine de nullité (L. 1825, art. 4 § 1). Toutes ces prescriptions sont étrangères aux congrégations non autorisées (c. cass. 15 mai 1856, S. 57, 1, 197), que la loi ne reconnaît pas.

Nulle personne faisant partie d'un établissement autorisé ne pourra disposer par actre entre vifs ou par testament, soit en faveur de cet établissement, soit au profit de l'un de ses membres, au delà du quart de ses biens, à moins que le don ou legs n'excède pas la somme de dix mille francs. Cette prohibition cessera d'avoir son effet relativement aux membres de l'établissement, si la légataire ou donataire était héritière en ligne directe de la testatrice ou donatrice. Le présent article ne recevra son exécution, pour les communautés déjà autorisées, que six mois après la publication de la présente loi; et pour celles qui seraient autorisées à l'avenir, six mois après l'autorisation accordée (Loi du 24 mai 1825, art. 5).

1545. L'article 7 de la loi de 1825 ouvre un droit de retour légal, étranger aux règles de l'article 747 du Code civil [nº 1580], et fait une attribution spéciale de succession, sans lesquels l'État seul serait devenu propriétaire des biens de la communauté anéantie, en vertu des articles 539 et 713 du Code civil [nº 1337].

En cas d'extinction d'une congrégation ou maison religieuse de femmes, ou de révocation de l'autorisation qui lui aurait été accordée, les biens acquis par donation entre vifs ou par disposition à cause de mort feront retour aux donateurs ou à leurs parents au degré successible, ainsi qu'à ceux des testateurs au même degré. Quant aux biens qui ne feraient pas retour, ou qui auraient été acquis à titre onéreux, ils seront attribués et répartis moitié aux établissements ecclésiastiques, moitié aux hospices des départements dans lesquels seraient situés les établissements éteints. La transmission sera opérée avec les charges et obligations imposées aux précédents possesseurs. Dans le cas de révocation prévu par le premier paragraphe, les membres de la congrégation ou maison religieuse de femmes auront droit à une pension alimentaire qui sera prélevée: 1° sur les biens acquis à titre onéreux; 2° subsidiairement sur les biens acquis à titre gratuit, lesquels, dans ce cas, ne feront retour aux familles des donateurs ou testateurs qu'après l'extinction desdites pensions (Loi du 24 mai 1825, art. 7).

1546. La loi du 24 mai 1825 n'est pas applicable aux congréga-

tions religieuses *d'hommes*. Il n'y a d'exception à la prohibition de 1790, en ce qui concerne ces sortes de congrégations, que relativement à quelques-unes d'entre elles, en très-petit nombre, vouées à l'enseignement populaire et qui ont subi le contrôle de l'autorité publique. C'est ainsi qu'une application de cette exception fut faite sous l'Empire en 1808 [*voir* au n° 1538] au profit des Frères des Écoles chrétiennes; une autre [comme il est dit n° 1538 et rappelé plus loin] avait été déjà faite en l'an XII au profit des Lazaristes. Le gouvernement de la Restauration n'a pu généraliser ces exceptions par l'article 36 de l'ordonnance du 29 février 1816, ainsi conçu : « Toute association religieuse et charitable, telle » que celle des Écoles chrétiennes, pourra être admise à fournir, » à des conditions convenues, des maîtres aux communes qui en » demanderont, pourvu que l'association soit autorisée par nous » et que ses règlements et les méthodes qu'elle emploie aient » été approuvés par notre commission de l'instruction publique ». A cette situation se réfère l'article 31 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, disposant que les écoles primaires communales sont dirigées soit par des instituteurs ou des institutrices laïques, soit par des instituteurs ou institutrices appartenant à des associations religieuses ou charitables vouées à l'enseignement et *autorisées par la loi* ou *reconnues comme établissements d'utilité publique*. L'article 79 de la même loi emploie les mêmes expressions pour dispenser du service militaire les membres ou novices desdites congrégations. Il en est de même de la loi du 27 juillet 1872, art. 20 § 5 [n° 491]. Au cours de la discussion de la loi de 1850, M. de Falloux, ministre de l'instruction publique, sur l'interpellation d'un membre de l'assemblée qui demandait quels étaient ces établissements, a fourni les explications suivantes : « Il » y a deux espèces d'associations qui se livrent à l'enseignement » primaire. Il y en a une, celle des Frères des Écoles chrétiennes, » qui est reconnue par la loi ou du moins par le décret de 1808 » (décret du 17 mars 1808 sur l'organisation de l'Université); il y » a d'autres associations qui ne sont pas reconnues comme con- » grégations enseignantes, mais comme établissements d'utilité » publique. Je n'en ai pas ici l'énumération, mais ce sont des au- » torisations qui ont été accordées sous bonnes garanties avec » l'avis du conseil d'État; c'est le fait actuel qui est maintenu... » Ainsi la loi de 1850 ne résout pas la question de savoir à quelle condition est subordonnée l'existence légale d'une congrégation religieuse d'hommes; et la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté

de l'enseignement supérieur n'a pas changé cette situation [n° 1579].

La cour de cassation décide que, depuis la loi du 2 janvier 1817, un acte législatif est indispensable pour constituer légalement une communauté religieuse d'hommes et lui donner le droit d'acquérir. Elle juge aussi qu'il en était autrement depuis l'an X jusqu'en 1817, sous l'empire du décret-loi du 3 messidor an XII : de sorte qu'un décret du 7 prairial an XII a pu constituer légalement la congrégation religieuse des Lazaristes et lui conférer la capacité de recevoir des dons et legs (ch. civ. 19 décembre 1864, *héritiers Deudé c. Étienne*, S. 65, 1, 18).

La statistique de 1877, ci-dessus analysée pour les congrégations religieuses de femmes [n° 1540], constate 32 congrégations et communautés religieuses d'hommes autorisées, comprenant 22,843 membres, et qui se subdivisent ainsi : 1° 5 congrégations, ayant 115 établissements en France et dans les colonies et 109 à l'étranger, avec un personnel de 2,418 membres ; 2° 4 communautés ayant toutes leur siége en Savoie, et ne comprenant que 84 membres ; et 3° 23 associations exclusivement vouées à l'enseignement et autorisées, avec un personnel de 20,341 membres; la plus importante est l'association des Frères des Écoles chrétiennes déjà citée [n° 1538], et qui figure dans le chiffre ci-dessus pour un personnel de 9,818 membres. Le document du ministère des finances publié au *Bulletin de statistique* (1880, p. 249), et déjà mentionné ci-dessus [n° 1540], évalue la valeur vénale des immeubles possédés ou occupés au 31 décembre 1879 par les congrégations d'hommes autorisées à 81,433,558 francs.

Tout établissement ecclésiastique reconnu par la loi pourra accepter, avec l'autorisation du roi, tous les biens meubles, immeubles ou rentes qui lui seront donnés par actes entre vifs ou par actes de dernière volonté (Loi du 2 janvier 1817, *sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques*, art. 1). — Tout établissement ecclésiastique reconnu par la loi pourra également, avec l'autorisation du roi, acquérir des biens immeubles ou des rentes (art. 2).

1547. Les congrégations religieuses de femmes non autorisées suivant les règles prescrites par la loi de 1825 et le décret de 1852, et toutes les congrégations d'hommes, sauf celles reconnues ainsi qu'il vient d'être dit, sont soumises aux règles suivantes dont l'ensemble forme leur situation légale en France.

1° Elles ne subsistent sur le territoire français qu'en vertu de la *tolérance* du gouvernement, investi du pouvoir de fermer leurs établissements en vertu des lois de l'État successivement indiquées

aux numéros qui précèdent (L. 13 février 1790; L. 18 août 1792; L. 18 germinal an X; D. 3 messidor an XII; L. 2 janvier 1817; L. 24 mai 1825). — 2° Elles échappent, sauf controverse, aux peines sur les associations illicites de plus de vingt personnes, parce que l'article 291 *in fine* du Code pénal refuse de comprendre dans ce nombre les personnes domiciliées dans la maison où se tiennent les séances de l'association, et que le droit pénal est de droit étroit. — 3° Elles n'ont pas d'existence légale en France, et, à plus forte raison, ne peuvent constituer des personnes morales; elles sont donc incapables d'être propriétaires, d'acquérir à aucun titre et de procéder à aucun acte de la vie civile (Lyon, 23 février 1867; Alger, 27 mai 1868, *Reynaud* c. *héritiers Parabère*). — 4° Non-seulement elles sont incapables de recevoir les donations ou les legs qui leur sont faits, mais encore il y a nullité radicale, par application de l'article 911 du Code civil, de toutes libéralités à elles faites par personne interposée (c. cass. 15 décembre 1856, 30 décembre 1857, 9 novembre 1859, 3 juin 1861; Toulouse, 4 février 1857; Orléans, 30 mai 1857; Angers, 23 février 1859). — 5° Il en est ainsi nonobstant toute autorisation postérieure, soit d'existence légale, soit d'acceptation (c. cass. 5 juillet 1842; Douai, 31 mai 1851; Angers, 28 janvier 1863; ch. req. 17 février et 12 avril 1864; S. 64, 1, 153; 65, 1, 219); et dans ce cas, la congrégation doit être condamnée à restituer avec la chose tous les fruits produits (c. ch. civ. 19 décembre 1864). — 6° Cette nullité s'étend à tout acte qui aurait pour objet de transmettre des biens à une congrégation religieuse non autorisée, et notamment à un acte de société universelle de gains stipulée entre les mains d'une communauté religieuse d'hommes non autorisée, quoique toutes les clauses de l'acte soient conformes à l'article 838 du Code civil et au droit commun (Caen, 20 juillet 1846, et c. ch. req. 26 déc. 1849, *Onfroy* c. *de la Foullerie*). — 7° Les congrégations non autorisées ne peuvent ester en justice qu'autant que tous leurs membres figurent en nom et individuellement dans l'instance, et n'ont pas le droit d'y comparaître en tant que congrégations représentées par leurs directeurs ou supérieurs. — 8° Elles ne peuvent se prévaloir du défaut d'autorisation pour se soustraire aux engagements qu'elles contractent comme sociétés de fait par contrat, quasi-contrat, délit, ou quasi-délit; et chacun des membres de ces congrégations peut, à son gré, reprendre sa liberté et réclamer des autres la restitution des valeurs mobilières et immobilières qu'il y a versées; en pareille matière, la preuve testimoniale et toutes pré-

somptions sont admissibles pour justifier les réclamations élevées contre la communauté (Paris, 8 mars 1858; c. ch. req. 4 mai 1859)[1].

1548. Il existe, en fait, sur le territoire français, des congrégations religieuses non autorisées de femmes et d'hommes. Ces derniers étaient au nombre de 5 à 6,000 sur les 17,776 congréganistes hommes constatés par le dénombrement de 1861 [2]. La situation de toutes ces congrégations religieuses non autorisées donne lieu à l'application des règles signalées au numéro qui précède.

Si la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement a cessé d'attacher l'incapacité civile d'enseigner à la qualité de membre d'une congrégation religieuse d'hommes non autorisée, son silence à cet égard n'a d'autre effet que de laisser à chaque membre, pris isolément, le droit individuel d'enseigner, sans attribuer à la congrégation elle-même le droit d'exister en France et celui d'y avoir des établissements quelconques, droits que lui refusent les lois de 1790, 1792, an XII, 1817 et 1825 ci-dessus rappelées. Le droit du gouvernement de faire fermer tous ces établissements, quelle que soit leur nature, subsiste toujours; il est aujourd'hui ce qu'il était lorsque la cour de Paris rendait ses arrêts des 3 décembre 1825 et 18 août 1826; lorsque la Chambre des pairs votait, le 19 janvier 1827, sur le rapport de M. Portalis, le renvoi au ministère d'une célèbre *dénonciation*; lorsque le gouvernement de la Restauration signait les ordonnances du 16 juin 1828 prescrivant la fermeture d'établissements dirigés par la plus importante de ces sociétés; et lorsque la Chambre des députés, sous le gouvernement suivant, votait, le 3 mai 1845, une résolution ainsi conçue : « La Chambre, » se reposant sur le gouvernement du soin de faire exécuter les » lois de l'État, passe à l'ordre du jour ».

Le régime de *tolérance*, à la faveur duquel ces congrégations non autorisées ont eu en France de nombreux établissements, a été caractérisé dans deux circulaires du ministre des cultes aux préfets des 23 février et 16 novembre 1860, au Sénat en 1862 par M. Billault, au cours des débats pour la discussion de l'adresse, et à la

[1] Voir, n° 1309 *bis*, la loi de finances du 28 décembre 1880, art. 3 et 4.

[2] D'après la statistique spéciale de 1877 [déjà citée n°s 1540 et 1546], les congrégations religieuses d'hommes non autorisées étaient au nombre de 384, comprenant 7,444 membres. Le document publié par le ministère des finances (*Bulletin de statistique*, 1880, page 249) et déjà cité [n°s 1540 et 1546] donne aux immeubles possédés ou occupés par les congrégations d'hommes non autorisées une contenance de 10,960 hectares et une valeur vénale de 124,052,855 francs.

tribune du Corps législatif en 1865 par le ministre président du conseil d'État, M. Vuitry, dans la séance du 10 avril (*Moniteur universel* du 11 avril 1865, page 426). Les événements survenus en France de 1870 à 1880 n'ont pas apporté de changements à cette situation.

1548 *bis*. Ainsi que nous l'avons rappelé au début de cette étude sur la législation spéciale aux congrégations religieuses, les pages qui précèdent sont reproduites des précédentes éditions de cet ouvrage. Depuis, en 1880, le projet de loi sur la liberté de l'enseignement supérieur, qui est devenu la loi du 18 mars 1880, fut présenté au parlement avec un article 7 ainsi conçu : « Nul n'est admis à diriger un établissement public ou privé, de quelque ordre qu'il soit, ni à y donner l'enseignement, s'il appartient à une congrégation religieuse non autorisée ». A la suite de remarquables discussions dans les deux Chambres, cet article, voté par la Chambre des députés, fut définitivement rejeté par le Sénat le 15 mars 1880, après la déclaration du ministre des affaires étrangères, président du conseil, que « si cette loi n'était pas votée, le pouvoir exécutif serait mis en demeure d'appliquer des lois beaucoup plus dures ». Le 16 mars, la Chambre des députés votait, en effet, par 324 voix contre 135, un ordre du jour analogue à celui du 3 mai 1845, et ainsi conçu : « La Chambre, confiante dans le gouvernement et comptant sur sa fermeté pour appliquer les lois relatives aux congrégations non autorisées, passe à l'ordre du jour ». En conséquence de ce vote, deux décrets du 29 mars 1880 ont prononcé, le premier la dissolution de « l'agrégation ou asso- » ciation non autorisée dite de Jésus » [1], le second la mise en

[1] « Le Président de la République française; sur le rapport du ministre de l'intérieur et des cultes et du garde des sceaux, ministre de la justice; vu l'article 1er de la loi des 13-19 février 1790, portant : « La loi constitutionnelle du royaume ne reconnaîtra plus de vœux monastiques solennels des personnes de l'un ni de l'autre sexe; en conséquence, les ordres et congrégations réguliers dans lesquels on fait de pareils vœux, sont et demeurent supprimés en France, sans qu'il puisse en être établi de semblables à l'avenir »; vu l'article 1er, titre Ier, de la loi du 18 août 1792; vu l'article 11 du Concordat; vu l'article 11 de la loi du 18 germinal an X, portant : « Les archevêques et évêques pourront, avec l'autorisation du gouvernement, établir dans leurs diocèses des chapitres cathédraux et des séminaires; tous autres établissements ecclésiastiques sont supprimés »; vu le décret-loi du 3 messidor an XII, qui prononce la dissolution immédiate de la congrégation ou association connue sous les noms de Pères de la Foi, d'Adorateurs de Jésus ou Paccanaristes, et porte que « seront pareillement

demeure aux autres associations non autorisées de faire, dans le délai de trois mois, les diligences nécessaires à l'effet d'obtenir la vérification et l'approbation de leurs statuts et règlements. Ces décrets ayant été l'objet d'une interpellation à la Chambre des députés et de pétitions au Sénat, l'ordre du jour pur et simple a été voté dans les deux Chambres, dans leurs séances respectives du 3 mai et du 25 juin 1880. En l'absence de dissolution volontaire et de demandes d'autorisation, les congrégations religieuses d'hommes non autorisées ont été l'objet d'arrêtés préfectoraux de dissolution, exécutés *manu militari*, et qui ont donné lieu à des questions multiples soumises par les congréganistes à l'autorité judiciaire.

1548 *ter*. En dehors des questions politiques qui ne sont pas de

dissoutes toutes autres agrégations ou associations formées sous prétexte de religion et non autorisées »; vu les articles 291 et 292 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834; Considérant qu'antérieurement aux lois et décret susvisés la société de Jésus a été supprimée en France, sous l'ancienne monarchie, par divers arrêts et édits, notamment l'arrêt du parlement de Paris du 6 août 1762, l'édit du mois de novembre 1764, l'arrêt du parlement de Paris du 9 mai 1767, l'édit de mai 1777; qu'un arrêt de la cour de Paris du 18 août 1826, rendu « toutes les chambres assemblées », déclare que l'état actuel de la législation s'oppose formellement au rétablissement de la société dite de Jésus, sous quelque dénomination qu'elle se présente, et qu'il appartient à la haute police du royaume de dissoudre tous établissements, toutes agrégations ou associations qui sont ou seraient formés au mépris des arrêts, édits, lois et décret susénoncés; que, le 21 juin 1828, la Chambre des députés a renvoyé au gouvernement des pétitions signalant l'existence illégale des jésuites; que, le 3 mai 1845, la Chambre des députés a voté un ordre du jour tendant à ce qu'il leur fût fait application des lois existantes, et que le gouvernement se mît en devoir de réaliser leur dispersion; que, le 16 mars 1880, à la suite de débats dans l'une et l'autre Chambre, qui avaient plus particulièrement visé l'ordre des jésuites, la Chambre des députés a réclamé l'application des lois aux congrégations non autorisées; qu'ainsi, sous les divers régimes qui se sont succédé, tant avant qu'après la révolution de 1789, les pouvoirs publics ont constamment affirmé leur droit et leur volonté de ne pas supporter l'existence de la société de Jésus, toutes les fois que cette société, abusant de la tolérance qui lui avait été accordée, a tenté de se reformer et d'étendre son action; décrète : — Art. 1er. Un délai de trois mois, à dater du présent décret, est accordé à l'agrégation ou association non autorisée dite de Jésus, pour se dissoudre, en exécution des lois ci-dessus visées, et évacuer les établissements qu'elle occupe sur la surface du territoire de la République. Ce délai sera prolongé jusqu'au 31 août 1880 pour les établissements dans lesquels l'enseignement littéraire ou scientifique est donné, par les soins de l'association, à la jeunesse. — Art. 2. Le ministre de l'intérieur et des cultes et le garde des sceaux, ministre de la justice, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois* et au *Journal officiel*. — Fait à Paris, le 29 mars 1880. »

notre domaine exclusivement juridique et scientifique, toutes les difficultés soulevées nous paraissent dépendre de la solution donnée à cette unique question. Existe-t-il, dans notre pays, des lois qui distinguent la congrégation de l'association simple n'enchaînant pas les volontés individuelles par un lien indissoluble, et que l'article 291 du Code pénal n'aurait pu abroger sans les remplacer? des lois qui unissent l'existence légale des congrégations et leur personnalité civile, et consacrent le principe de droit public qu'aucune congrégation religieuse n'a le droit d'exister en France, autrement que par tolérance, sans l'autorisation de l'État? Comme tous les gouvernements, monarchiques ou républicains, qui se sont succédé depuis le commencement du siècle, nous n'avons pas cessé de croire à l'existence de ces lois, que nous avons expliquées de la même manière, pour la première fois, il y a plus de vingt ans. Or, si cette question de légalité n'est pas douteuse, comme nous en avons toujours eu la conviction, toutes les solutions en découlent par voie de conséquence nécessaire. — En premier lieu, ces lois de 1790, 1792, de l'an XII, étant des lois administratives et non des lois constitutionnelles, les arrêtés préfectoraux de dissolution et les décrets eux-mêmes rendus pour l'exécution de ces lois, sont des actes administratifs, et non des actes gouvernementaux qui échapperaient également au contentieux administratif et au contentieux judiciaire [nos 64, 248, 252]; en tant qu'ils constituent des actes administratifs proprement dits, ils peuvent, au contraire, être déférés à la juridiction administrative du conseil d'État à qui il appartient de dire si l'administration a excédé ses pouvoirs légaux [nos 248 à 252]. — En second lieu, l'autorité judiciaire serait exclusivement compétente pour connaître des contestations relatives aux droits de propriété ou aux droits résultant de baux réguliers, si l'administration faisait obstacle à l'exercice de ces droits personnels ou réels, dans les conditions du droit commun; mais lorsque l'administration se borne à empêcher de tenir dans les bâtiments une congrégation ou une chapelle non autorisée, l'autorité judiciaire est incompétente pour dispenser les réclamants de l'obligation de se soumettre à cette prohibition légale, et pour statuer à cet effet sur des demandes à fin de réintégration à titre de colocataire et de propriétaire; s'il en était autrement, l'acte administratif serait entravé en violation du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire [nos 649 à 656]. — En troisième lieu, l'incompétence de l'autorité judiciaire est identique, pour la ferme-

ture des chapelles domestiques, en exécution de l'article 44 de la loi du 18 germinal de l'an X et de l'article 8 du décret du 22 décembre 1812 [n[os] 705 et 744], et pour la dissolution des congrégations non autorisées en vertu des lois de 1790 et de 1792, et du décret de l'an XII dont les dispositions sont si clairement expliquées par le rapprochement de l'article 3 du décret du 18 février 1809 sur les congrégations hospitalières [n[os] 1538 *in fine*], et par les décrets de dissolution administrative des 26 septembre 1809, 14 novembre 1814, 3 janvier 1812 et 23 janvier 1813. — En quatrième lieu, la jurisprudence du tribunal des conflits, par nous critiquée, mais persévérante depuis 1873, trouve son application directe aux actions en dommages-intérêts dirigées en cette matière contre les agents du gouvernement devant les tribunaux civils [n° 689 *bis*]. — En cinquième lieu, enfin, nous nous sommes déjà expliqué [n[os] 746 et 747] sur les poursuites à fins civiles formées devant les juridictions criminelles pour violation de domicile et atteinte à la liberté individuelle, et sur le droit de l'administration d'élever en ce cas le conflit positif d'attributions [1] (sur toutes ces questions Trib. confl. 5 nov. 1880, *Marquigny et consorts* c. *préfet du Nord*; 5 nov. 1880, *Bouffier et consorts* c. *préfet de Vaucluse*; 13 nov. 1880, *Joyard, Sambin et de Nolhac* c. *préfet de l'Isère*; 13 nov. 1880, *Gautrelet et consorts* c. *préfet du Rhône*; 22 déc. 1880, *Roucanières* c. *préfet de la Gironde*; 22 déc. 1880, *Taupin et Thébault* c. *préfet de la Vienne*; c. cass. ch. crim. 9 déc. 1880, *procureur général à la cour de cassation* c. *ordonnance du juge d'instruction de Bressuire relative au bris de scellés apposés sur la chapelle de Beauchêne*).

SECTION VII. — DE DIVERS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET DE CERTAINES CAISSES DE L'ÉTAT.

[1] Au moment où s'impriment ces lignes, un savant sénateur, qui a admis comme nous dans ses ouvrages le droit d'élever le conflit sur l'action civile au criminel (M. Batbie, *Traité*, t. VII, p. 393, n° 332), vient de présenter, sous le titre de loi *sur la garantie des droits*, une proposition restrictive du principe de séparation des autorités, qui interdirait cette faculté à l'avenir et modifierait les articles 114 et 184 du Code pénal (*Journ. off.* du 27 février 1881, *Sénat*, p. 94).

1549. I. — Dans la première partie de cette section, nous traiterons de divers établissements publics, qui ne rentrent pas dans les catégories étudiées dans les sections IV et V de ce chapitre. Quelques-uns [nos 1560 et 1569] sont même, à tort suivant nous, qualifiés établissements d'utilité publique dans des actes officiels, et nous croyons devoir leur restituer ici leur véritable caractère juridique. Pour d'autres, au contraire [nos 1552 et 1553], dont on a paru mettre en doute la personnalité civile distincte, nous pensons qu'elle existe et qu'ils constituent de véritables établissements publics. Nous tenons à faire observer sur tous ces points que, si nous signalons la plupart des établissements publics, nous ne prétendons pas en donner une énumération limitative, réservant dans chaque espèce la théorie générale des caractères distinctifs des établissements publics ci-dessus exposée [nos 1330 à 1339].

1550. Le caractère d'établissement public capable de recevoir des dons et legs appartient à l'Institut de France. Créé par la loi de la Convention du 5 fructidor an III (22 août 1795) portant qu'« il y a pour toute la République un Institut national chargé de recueillir les découvertes, de perfectionner les arts et les sciences », l'Institut est régi par les lois des 3 brumaire et 15 germinal an IV, 11 floréal an X, le décret du 3 pluviôse an XI, les ordonnances royales du 21 mars 1816 et du 26 octobre 1832, et le décret du 12 juillet 1872 qui rapporte celui du 14 avril 1855 relatif au régime

administratif de l'Institut. Ce caractère appartient aussi à chacune des cinq Académies dont se compose l'Institut, et entre lesquelles la préséance est établie d'après l'ancienneté et dans l'ordre suivant : Académie française, Académie des inscriptions et belles-lettres, Académie des sciences, Académie des sciences morales et politiques, Académie des beaux-arts. Un arrêt du conseil d'État du 21 juillet 1864 (*académie des beaux-arts*) a admis implicitement le droit d'action de l'académie, après les conclusions du commissaire du gouvernement qui le reconnaissaient formellement. Les propriétés mobilières ou immobilières communes aux cinq académies sont administrées, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique, par une commission de dix membres, dont deux pris dans chaque académie. Les propriétés particulières à chaque académie sont régies en son nom, sous la même autorité, par des commissions.

1551. L'Académie de médecine est de même un établissement public. Dans une espèce la concernant, il a été jugé que les académies investies, par une disposition à titre gratuit ou testamentaire, de la mission de distribuer des récompenses, sont juges souverains et sans contrôle des conditions d'admission des prétendants à l'examen comme de l'examen lui-même, sauf le droit appartenant exclusivement aux représentants du disposant de surveiller l'exécution de la libéralité (Paris, 10 juillet 1865, *Guillon* c. *académie de médecine*, S. 66, 2, 189).

1552. L'Université de France avait été investie, par le décret d'organisation de 1808, des caractères de la personnalité civile; elle était au premier chef un établissement public; le décret du 15 novembre 1811 disposait aussi, dans son article 135, que « l'article 2121 du Code civil, qui établit l'hypothèque légale au » profit des établissements publics, sera applicable à l'Univer- « sité ». Mais ces dispositions sont actuellement abrogées, et, si l'Université subsiste toujours, avec la grandeur de son histoire et ses services de chaque jour, comme formant l'ensemble hiérarchique du corps enseignant au nom de l'État [*voir* n° 464], elle a néanmoins perdu sa personnalité civile absorbée dans celle de l'État par l'article 14[1] de la loi du 7 août 1850.

[1] Cet article 14 a été l'occasion, entre l'État et la ville de Paris, au sujet des bâtiments de notre ancien lycée, d'un procès qui a donné lieu à la décision suivante du Tribunal des conflits en date du 12 décembre 1874 (Lebon,

Celle des établissements universitaires a été respectée; les facultés, lycées, colléges communaux, l'école normale supérieure, les écoles normales primaires, forment autant de personnes morales capables de posséder et d'acquérir (L. 7 août 1850, art. 15).

Ces règles résultent de la loi de finances du 7 août 1850, portant fixation du budget de l'exercice 1851, et qui, votée quelques mois après la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, s'inspirait des mêmes sentiments de défiance et d'hostilité contre l'Université de France. Indépendamment des raisons de décider tirées des textes ci-dessous, refuser la personnalité morale aux établissements universitaires, alors que les écoles ecclésiastiques [nº 1553] en sont, suivant nous, investies, serait aussi injuste qu'irrationnel.

Toutefois, une décision du ministre des finances du 15 avril 1865 porte « que, les lycées ayant cessé, depuis la loi du 15 mars 1850, » de former des établissements distincts de l'État, leurs registres » de recettes et de dépenses sont, comme tenus pour le compte » de l'État, exempts de timbre en vertu de la loi du 13 brumaire » an VII, art. 16 nº 2 (S. 66, 2, 162) ». Si cette décision, qui argumente de l'article 72 de la loi de 1850 portant que « les lycées sont » fondés et entretenus par l'État, avec le concours des départements » et des villes », entendait dénier aux lycées le caractère d'établissements publics capables de posséder et d'acquérir en dehors de l'État, elle serait en contradiction directe avec l'article 15 de la loi du 7 août 1850. Une décision du ministre des finances du 2 mars 1854 (Instr. du 24, nº 1991), considérant, au contraire, les lycées

p. 992) : « Considérant que le domaine de l'État, agissant comme substitué » aux droits de l'Université par l'article 14 de la loi du 7 août 1850, prétend être » propriétaire des bâtiments du lycée Louis-le-Grand (ancien Prytanée fran- » çais), en vertu du décret impérial du 11 décembre 1808, qui porte que tous » les biens, meubles et immeubles, ayant appartenu au ci-devant prytanée fran- » çais, aux universités, académies et colléges, et qui n'ont pas été définitivement » affectés par un décret spécial à un autre service public, sont donnés à l'Uni- » versité; que de son côté la ville de Paris prétend que ces bâtiments, ayant » été affectés par des décrets antérieurs au service de l'instruction publique, » ne se trouvaient pas compris dans les biens donnés à l'Université par le » décret du 11 décembre 1808 et qu'ils sont devenus la propriété de la ville, » en vertu du décret du 9 avril 1811 [nos 1340 et 1414 3º]; considérant que, » pour statuer sur ce litige, il y a lieu d'interpréter le sens et la portée des » décrets précités; considérant que ces décrets ne contiennent, en réalité, que » des concessions administratives, lesquelles d'ailleurs n'ont été faites qu'en » vue de pourvoir aux besoins des services publics [nos 651 à 655 et 1025]; que, » dès lors, l'interprétation de ces décrets n'appartient qu'à l'autorité admi- » nistrative.... (arrêté de conflit du préfet de la Seine confirmé) ».

comme constituant, bien que dépendant de l'Université, des établissements ayant une personnalité distincte de l'État, déclare les marchés qui les concernent soumis au droit proportionnel.

Les articles 131 et 137 du décret du 17 mars 1808 sont et demeurent abrogés. Les propriétés immobilières et les revenus fonciers de l'Université feront retour au domaine de l'État. La rente 5 °/₀ de 523,433 fr. inscrite au nom de l'Université est annulée et sera rayée du grand-livre de la dette publique (Loi du 7 août 1850, art. 14). — Ne sont point comprises dans les prescriptions de l'article précédent les propriétés immobilières ou les rentes affectées à des établissements d'instruction publique. Ces établissements continueront de pouvoir acquérir et posséder sous les conditions déterminées par les lois (art. 15).

1553. Les écoles secondaires ecclésiastiques, dites aussi *petits séminaires*, par antithèse aux séminaires diocésains ou *grands séminaires*, ont pour objet l'instruction des jeunes gens destinés à entrer dans les séminaires diocésains. Ces écoles constituent également des établissements publics capables de posséder et de recevoir des dons et legs; elles sont légalement représentées par l'évêque et soumises à la nécessité d'une autorisation du gouvernement; elles sont soumises aussi à l'autorisation de plaider du conseil de préfecture. Sous ces divers rapports, elles sont assimilées aux séminaires diocésains [nº 1532] par les articles 67 à 70 du décret du 6 novembre 1813.

Il faut remarquer en outre que l'ordonnance du 2 avril 1817, dans son article 1er, fait une égale application de l'article 910 du Code civil et de la loi du 2 janvier 1817, aux *grands et petits séminaires*, et ajoute (art. 3) que « l'acceptation desdits legs ou dons, » ainsi autorisée, sera faite par les évêques lorsque les dons ou legs » auront pour objet leur évêché, leur cathédrale ou *leurs séminaires* ».

1554. En exposant [nº 1494] les principes généraux en matière d'assistance publique, nous avons dit qu'indépendamment des établissements publics communaux de bienfaisance, étudiés en eux-mêmes dans la quatrième section de ce chapitre [nᵒˢ 1493 à 1512], il existe d'autres établissements publics de bienfaisance ou d'assistance publique. Les uns, destinés à donner l'assistance publique *générale*, c'est-à-dire à la charge de l'État, à l'aide de subventions du budget provenant des ressources de la France entière, sont des *établissements généraux de bienfaisance*, actuellement au nombre de neuf. Les autres donnent l'assistance publique *départementale* c'est-à-dire à la charge, en totalité ou en partie,

du budget départemental; c'est ce qui a lieu dans les hospices départementaux d'aliénés. Nous ne séparerons pas l'étude du service des enfants assistés de l'étude du service des aliénés, puisque ce sont les deux seuls cas dans lesquels l'assistance publique est à la fois obligatoire et en partie départementale. Mais, quand nous parlerons d'hospices dépositaires des enfants assistés, il faudra bien remarquer qu'il ne s'agit pas d'hospices autres que ceux dont nous avons déjà parlé [n°s 1493 à 1500].

1555. Les neuf *établissements généraux de bienfaisance* sont rattachés à l'administration même de l'État tout en étant investis d'une personnalité distincte; aussi ils constituent à ce titre des établissements publics, pouvant acquérir, aliéner, posséder suivant les règles tracées pour les hospices (Ordonnance du 21 février 1841); ils sont destinés pour la plupart à secourir des infirmités qui, par leur nature spéciale, s'accommoderaient malaisément des moyens restreints dont peuvent disposer les communes ou les départements. Ces établissements, d'origines diverses, sont administrés suivant les mêmes règles et soumis aux mêmes principes de comptabilité. Ces neuf établissements généraux de bienfaisance sont : 1° la maison des Quinze-Vingts, dont la fondation est antérieure à saint Louis, et qui est destinée à recevoir des aveugles de l'un et de l'autre sexe, au nombre de 300 (15×20), pouvant occuper chacun avec sa famille un logement particulier dans l'hôtel, recevant une allocation journalière de 1 fr. 30 c., plus une ration de pain, et qui donne en outre à 1,400 aveugles, indigents ou externes, des pensions annuelles de 100 à 200 fr.; 2° l'hospice du Mont-Genèvre, offrant un refuge momentané aux voyageurs; 3° la maison de Charenton, contenant 600 malades atteints d'aliénation mentale; 4° l'institution des Sourds-Muets de Paris; 5° celle des Jeunes-Aveugles; 6° celle des Sourdes-Muettes de Bordeaux; 7° l'asile de Vincennes et 8° l'asile du Vésinet, fondés par le décret du 8 mars 1855, l'un pour les ouvriers, l'autre pour les ouvrières, convalescents ou mutilés; 9° l'institution des Sourds-Muets de Chambéry.

1556. L'article 1 de la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés [n°s 418 et 734] impose à chaque département l'obligation d'avoir un établissement spécialement destiné à recevoir et à soigner ses aliénés, ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. Le système de

la loi pour les dépenses du service des aliénés est que la dépense de l'aliéné est à la charge : 1° de l'aliéné lui-même; 2° de ceux qui lui doivent les aliments, aux termes des articles 205 et suivants du Code civil; 3° du département, avec le concours de la commune du *domicile de secours*, suivant la loi du 24 vendémiaire an II (titre V), et sauf obligation particulière des hospices qui, avant la loi de 1838, entretenaient des aliénés, sous réserve, en cas de contestation, de la décision du conseil de préfecture (L. 1838, art. 27 et 28 [rapportés n° 418]).

Les hospices publics départementaux [1] destinés à recevoir les aliénés et ceux ouverts à l'indigence et à la vieillesse (D. décent. tabl. A 29°) sont des personnes morales distinctes du département, formant des établissements publics comme les hospices communaux. Quant aux établissements privés [2] d'aliénés (D. décent. tabl. A 19° et 37°), ils ne peuvent être confondus, à ce point de vue, avec les précédents; leur exploitation constitue purement et simplement une industrie privée.

[1-2] Nous prenons dans l'*Annuaire statistique de la France*, 3e année, 1880, dans la *Statistique de la France* (*nouvelle série, statistique annuelle*, tome VII, année 1877, publié en 1880), et dans le *Rapport général sur le service des aliénés en 1874*, d'importants renseignements statistiques sur trois points :

1° Sur le nombre des établissements d'aliénés : — En 1877, le nombre des établissements spécialement consacrés au traitement des aliénés s'élevait en France à 103. Ces 103 établissements se divisaient ainsi qu'il suit, en asiles publics ou privés : asiles publics, 61 ; asiles privés, 42. — Sur les 61 asiles publics, on en comptait : appartenant à l'État, 1 ; aux départements, 46; aux hospices, 14 — Le nombre total des asiles est réparti entre 63 départements, ce qui porte à 24 le nombre de ceux qui en sont dépourvus.

2° Sur la population des asiles : — 45,326 aliénés étaient en traitement dans les asiles au 31 décembre 1877, se subdivisant de la manière suivante, d'après les types principaux adoptés par le service de la statistique, en conformité des décisions du congrès aliéniste international de 1867 : folie simple, 33,008 ; folie paralytique ou alcoolisme, 2,621; démence sénile, 4,503; idiotisme et crétinisme, 5,194. La population des asiles n'était, au 1er janvier 1872, que de 37,554, ce qui accuse un accroissement de plus de 20 °/o.

3° Sur les dépenses du service des aliénés : — Les dépenses effectuées pour les aliénés à la charge du département se sont élevées, en 1877, à la somme de 15,385,991 fr. Ont contribué à cette dépense : les communes pour 4,178,295 fr., les hospices pour 62,659 fr.; les familles pour 1,178,295 fr., et les départements pour 9,975,159 fr. — Le rapport général sur le service des aliénés en 1874 constate (page 238) que dans les asiles les dépenses ordinaires s'étaient élevées, en 1874, à la somme de 13,548,212 fr., dans laquelle les dépenses d'alimentation étaient de 48,17 °/o, celles de consommation en nature de 14,37 °/o, et les dépenses du personnel de 12,52 °/o.

La loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux a modifié, seulement en ce qui concerne les questions financières, et en laissant à l'autorité publique la direction des asiles, les dispositions de la loi du 30 juin 1838 et du décret du 25 mars 1852; la loi de 1866 (art. 1 § 15) a donné en effet aux conseils généraux le droit de régler définitivement « les recettes et dépenses des établisse-
» ments d'aliénés appartenant au département; l'approbation des
» traités passés avec des établissements privés ou publics pour le
» traitement des aliénés du département ». L'article 46 §§ 17 et 19 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux [n° 145] n'a fait que reproduire, quant au service des aliénés, les dispositions de la loi du 18 juillet 1866.

1537. La même loi du 18 juillet 1866 (art. 1 § 16) a étendu encore davantage les attributions des conseils généraux en ce qui concerne le « service des enfants assistés », et la loi du 10 août 1871 (art. 46 §§ 18 et 19 [n° 145]) les a également conservées intactes, ainsi que les dispositions de la loi du 5 mai 1869 dont il sera parlé au numéro suivant.

Une loi du 15 pluviôse de l'an XIII (4 février 1805), relative à la tutelle des enfants admis dans les hospices, confère cette tutelle aux commissions administratives des hospices dépositaires; ces hospices perçoivent les revenus que peut avoir l'enfant jusqu'à sa sortie de l'hospice, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien (art. 7), et sont investis d'un droit à sa succession (art. 8 et 9 [n° 1496]).

C'est au préfet qu'il appartient de déclarer dépositaire tel ou tel hospice de son département; et cette déclaration engendre pour les hospices qui en sont l'objet toutes les dépenses inhérentes à cette qualité; ils en sont indemnisés par une allocation que la loi leur attribue sous le titre de frais de séjour.

La *Statistique annuelle de la France* pour 1877 et l'*Annuaire statistique de la France* pour 1880 font connaître l'importance de ce service; il en résulte que la population enfantine assistée par les hospices a été en 1877 de 109,296, se subdivisant de la manière suivante : enfants trouvés (enfants nés de pères et mères inconnus et déposés aux hospices, enfants nés à l'hospice de femmes admises à y faire leurs couches), 3,740; enfants abandonnés (enfants délaissés par les pères et mères connus et d'abord élevés par eux, enfants de parents détenus ou condamnés), 56,130; orphelins, 12,300; enfants secourus à domicile (parmi lesquels, enfants

de filles mères gardés par leurs mères, et en quantité beaucoup moindre les enfants légitimes de mères indigentes), 37,126. Dans cette même année 1877, les ressources affectées au service des enfants assistés ont atteint le chiffre de 12,350,127 fr. se répartissant ainsi : 8,651,859 fr., dépenses faites pour les enfants admis à l'hospice ou placés à la campagne, et 3,698,268 fr. montant des secours affectés au service des enfants secourus chez leurs parents.

1558. Les dépenses des enfants assistés se divisent en dépenses *extérieures* et dépenses dites *intérieures* (layettes, vêtures, frais d'entretien à l'hospice), que le décret du 19 janvier 1811 sur le service intérieur des enfants assistés mettait peu équitablement à la charge des hospices dépositaires en leur imposant un malaise regrettable.

Les conseils généraux avaient souvent réclamé une répartition plus équitable de ces dépenses dites intérieures, qui, d'après le décret de 1811, incombaient exclusivement aux hospices dépositaires. La loi du 5 mai 1869 a eu pour objet de répondre à ces vœux; elle est par conséquent exclusivement relative aux conditions financières du service des enfants assistés. L'État supporte désormais la totalité des frais d'*inspection* et un cinquième des dépenses *intérieures*; les communes, un cinquième des dépenses *extérieures*; et le contingent départemental, considérablement augmenté, comprend les quatre cinquièmes restant dans ces deux ordres de dépenses. La loi du 5 mai 1869 s'est séparée de l'ancienne législation par une classification nouvelle des dépenses dites intérieures et des dépenses dites extérieures, et elle a fait des frais d'inspectiou un troisième ordre de dépenses. A cet égard, les articles 1 et 6 de la loi opèrent une véritable reconstitution du corps des inspecteurs et sous-inspecteurs des enfants assistés; ils sont rétribués désormais sur les fonds de l'État, et la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles [nos 1078 à 1087] leur devient applicable (Avis du conseil d'État du 4 juin 1870 et circulaire du ministre de l'intérieur du 15 juillet 1870, *Bulletin off.* 1873, p. 19), tandis qu'antérieurement ils ne pouvaient obtenir que des pensions sur les caisses départementales de retraites. D'autre part, une instruction du ministre de l'intérieur du 3 août 1869 rappelle que cette situation nouvelle impose à l'inspecteur des enfants assistés des devoirs nouveaux [1].

[1] « Ainsi réorganisé, porte cette circulaire aux préfets, le personnel de l'inspection devra, sous votre autorité, prendre plus activement encore la direc-

Les dépenses du service des enfants assistés se divisent en dépenses intérieures; dépenses extérieures; dépenses d'inspection et de surveillance (Loi du 5 mai 1869, *relative aux dépenses du service des enfants assistés*, art. 1). — Les dépenses intérieures comprennent: 1° les frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice; 2° les dépenses de nourrices sédentaires; 3° les layettes (art. 2). — Les dépenses extérieures comprennent : 1° les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon; 2° le prix de pension et les allocations réglementaires et exceptionnelles concernant les enfants placés à la campagne ou dans les établissements spéciaux; les primes aux nourriciers; les frais d'école, s'il y a lieu, et les fournitures scolaires; 3° les frais de vêtures; 4° les frais de déplacement soit des nourrices, soit des enfants, et, au besoin, les frais relatifs à l'engagement des nourrices; 5° les registres et imprimés de toute nature, les frais de livrets et les signes de reconnaissance établis par les règlements; 6° les frais de maladie et d'inhumation des enfants placés en nourrice ou en apprentissage (art. 3). — Les dépenses d'inspection comprennent les traitements et frais de tournées des inspecteurs et sous-inspecteurs, et généralement les frais occasionnés par la surveillance du service (art. 4). — Les dépenses intérieures et extérieures sont payées, dans chaque département, sur : 1° le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés; 2° le produit des amendes de police correctionnelle; 3° le budget départemental; 4° le contingent des communes; ce contingent est réglé chaque année par le conseil général; il ne peut excéder le cinquième des dépenses extérieures ; 5° la subvention de l'État, égale au cinquième des dépenses intérieures. Les prix des layettes et les frais de séjour dans les hospices dépositaires sont réglés tous les cinq ans par un arrêté du préfet, sur la proposition des commissions administratives desdits hospices et après avis du conseil général du département (art. 5). — Les frais d'inspection et de surveillance sont à la charge de l'État (art. 6).

1559. Une assistance spéciale peut être donnée à certaines catégories d'enfants en raison de leur situation et des services rendus au pays par leurs pères. C'est sur cette donnée qu'un décret impérial du 15 novembre 1862 a créé au port de Brest un établissement dit *des pupilles de la marine*, destiné à recueillir, dès leur plus bas âge, les orphelins des gens de mer et à les y élever et instruire jusqu'à l'âge de treize ans, après lequel ils passent à l'école des

tion du service. Ses tournées seront plus fréquentes. C'est l'inspecteur départemental qui vous proposera l'admission aux secours temporaires; c'est à lui que seront confiés la recherche et l'engagement des nourrices, la préparation et la signature des contrats d'apprentissage, la réalisation des placements de fonds à la caisse d'épargne; il ne devra enfin demeurer étranger à aucun des détails de la tutelle administrative, et vous l'y associerez étroitement dans les termes et aux conditions réglés par l'instruction du 30 avril 1856. La surveillance de l'inspecteur devra porter non-seulement sur les enfants d'un jour à douze ans, mais encore sur ceux de douze à vingt et un ans. Pour l'aider dans cette tâche, vous veillerez à la ponctuelle exécution de la circulaire du 2 novembre 1862. »

mousses. Un décret du 8 avril 1863 dispose (art. 2) : « Les dons et » legs faits audit établissement seront acceptés par notre ministre » de la marine et des colonies conformément aux lois et règle- » ments sur la matière »; et soumet (art. 1) cet utile établissement à un règlement dont l'article 10 porte : « Les recettes de » l'établissement se composent : 1° des dons et legs; 2° des secours » donnés par la caisse des invalides de la marine aux enfants et » orphelins qui sont admis dans l'établissement; 3° des subven- » tions accordées par les départements et les communes ».

Un décret du 19 octobre 1868 a réorganisé l'institution, mais sans porter atteinte au principe posé. Le rapport du ministre de la marine qui a provoqué ce dernier décret en indique en effet l'esprit et la portée, de la manière suivante : « L'expérience acquise » démontre qu'il est nécessaire de soumettre l'établissement des » pupilles aux mêmes règles administratives que les autres insti- » tutions de la marine. Pour assurer et régulariser l'existence de » l'établissement, il convient que ces dépenses figurent à l'avenir » dans les budgets annuels... Le projet de décret a été préparé » dans cet ordre d'idées... Il organise le service administratif de » cette institution, *tout en lui conservant son caractère d'établisse- » ment d'utilité publique* ».

Ainsi la personnalité morale et distincte de celle de l'État, conférée à cette institution par le décret de 1863, n'est pas détruite par le décret de 1868. Seulement nous nous permettons de rectifier l'expression employée dans ce rapport ministériel, en disant qu'un établissement soumis aux mêmes règles administratives que les autres institutions de la marine, placé sous l'autorité du ministre de la marine et du préfet maritime, commandé par un capitaine de frégate avec tout un personnel appartenant à la marine nationale et dont la comptabilité est soumise au contrôle du commissariat de la marine et aux mêmes règles que celle des services de la marine, ne peut être un simple établissement d'utilité publique. Rattachée aussi étroitement que nous venons de le voir à l'une des grandes branches de l'administration publique, une telle institution, lorsqu'on lui reconnaît une personnalité civile ou morale distincte de celle de l'État, ne peut être qu'un établissement public; elle en présente au premier chef le caractère essentiel [n° 1333], et si le doute avait pu se produire, ce ne serait que sur le point de savoir si la personnalité civile de cet établissement n'a même pas été absorbée en 1868 dans celle de l'État; c'est à ce doute que répond le rapport cité du ministre de la marine qui a

seulement, dans les termes employés, payé tribut aux habitudes de langage et aux confusions que nous avons déjà signalées [n[os] 1330 et 1335].

1560. Nous faisons les mêmes observations et nous qualifions également du nom d'établissement public, en vertu des mêmes principes, la *caisse des offrandes nationales en faveur des armées de terre et de mer*. En faisant connaître ci-dessus [n° 1093] les nouvelles attributions de cette caisse en vertu de la loi du 27 novembre 1872 relative aux pensions à accorder aux militaires blessés et amputés, nous avons dit que, fondée lors de la guerre d'Italie, elle avait été reconnue comme établissement d'utilité publique par un décret du 18 juin 1860. Le décret du 9 janvier 1873 répète (art. 2 § 1) que : « cette caisse, déclarée d'utilité publique par le décret » de fondation du 18 juin 1860, reçoit des dons et legs conformé- » ment aux lois et règlements ». Néanmoins, et surtout depuis la loi du 24 novembre 1872 et les décrets des 9, 18 janvier et 7 juillet 1873, cette caisse constitue, malgré cette confusion de termes, un véritable établissement public. Par les articles 1 et 4 de cette loi [n° 1093], cette caisse est chargée d'un service de pensions et secours de l'État ; des crédits votés sur les fonds de l'État (art. 2) constituent, avec les fonds provenant des dons et legs et les souscriptions publiques (D. 9 janvier 1873, art. 3), les ressources de la caisse ; en cas d'insuffisance, il doit être pourvu par un crédit inscrit au budget (L. 27 novembre 1872, art. 2 *in fine*) ; ce sont les ministres de la guerre, de la marine et des finances qui ont été chargés de réorganiser cette caisse (même loi, art. 4) ; c'est la caisse des dépôts et consignations [n° 1094] qui est chargée de la gérer (D. 9 janvier 1873, art. 2 § 2) ; le comité supérieur chargé de diriger, surveiller et contrôler ses opérations tant administratives que financières, est nommé par décret et siége au ministère de la guerre (même décret, art. 4) ; des membres de ce comité appartiennent aux trois ministères ci-dessus nommés et peuvent se faire remplacer, en cas de nécessité, par un chef de service compétent de l'administration qu'ils représentent (art. 5), et c'est ce comité supérieur qui accepte les dons et legs au nom de la caisse des offrandes nationales (art. 6). Toutes ces circonstances constituent l'union intime avec l'organisation administrative du pays, qui caractérise les établissements publics [n[os] 1333 et suivants] et les différencie des simples établissements d'utilité publique.

1561. Ce n'est pas sans hésitation, tant elle est étroitement rattachée à l'État, que nous plaçons parmi les établissements publics ayant une personnalité civile distincte, la *caisse des retraites pour la vieillesse*; elle est directement placée sous la garantie de l'État, gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, sous la surveillance d'une commission supérieure de la caisse des retraites qui présente chaque année son rapport au gouvernement. La caisse des retraites pour la vieillesse est une institution de prévoyance [nº 1581] ayant pour but de faciliter aux travailleurs les moyens de se créer par eux-mêmes la ressource d'une rente viagère qui les mette à l'abri du besoin lorsque l'âge amènera l'incapacité de travail et tarira pour eux la source des salaires. Cette institution est récente. Créée par la loi du 18 juin 1850, régularisée dans son fonctionnement par la loi du 12 juin 1861 et par le décret portant règlement d'administration publique du 27 juillet 1861, cette institution, inspirée par une salutaire et intelligente philanthropie, a fait des progrès rapides. Une loi du 4 mai 1864 a modifié celle de 1861 en fixant le maximum de rente viagère pour chaque tête à 1,500 fr., et en limitant à 4,000 fr. les sommes versées dans une année au compte de la même personne [nº 1495]. Le total des versements effectués depuis l'origine de la caisse (11 mai 1851) jusqu'au 31 décembre 1877 s'élève à la somme de 227,042,196 fr., ayant fait l'objet de 5,848,328 versements.

La caisse constitue deux espèces de rentes viagères : 1° les rentes viagères à capital aliéné ; 2° les rentes viagères à capital réservé ou sans aliénation de capital, lequel est restitué aux héritiers du crédirentier. A capital égal, les premières sont naturellement plus élevées que les secondes. Les tarifs sont basés sur l'intérêt composé du capital versé à 4 1/2 % par an, et sur les chances de mortalité d'après l'âge du déposant et l'âge auquel il a déclaré vouloir faire commencer la retraite, le tout calculé d'après les tables de Desparcieux. La jouissance de la retraite peut commencer à cinquante ans, et même plus tôt en cas d'infirmité ou d'accidents. Il résulte du *Rapport de la commission de la caisse des retraites pour les années 1874 à 1877 inclusivement*, publié par le ministre de l'agriculture et du commerce, que, depuis l'origine de la caisse au 11 mai 1851, jusqu'au 31 décembre 1877, le total des versements effectués à la caisse et indiqué ci-dessus, comprend 136,862,342 fr. 37 c. de versements à capital aliéné, et 90,179,854 fr. 30 c. de versements à capital réservé.

1562. Nous éprouvons moins d'hésitations en ce qui concerne la *caisse d'assurances en cas de décès* et la *caisse d'assurances en cas d'accidents résultant des travaux agricoles et industriels*, créées par la loi du 11 juillet 1868. Elles sont bien l'une et l'autre créées sous la garantie de l'État (art. 1), gérées par la caisse des dépôts et consignations (art. 17) ; mais l'article 9 de la loi leur reconnaît formellement le droit de recevoir des dons et legs. Un décret portant règlement d'administration publique en date du 10 août 1868 a fait concourir avec les trésoriers payeurs généraux et les receveurs des finances, les percepteurs des contributions directes et les receveurs des postes à la réception des versements des primes à ces caisses. [*Voir* aussi nos 1094, 1587, 1588 et 1590.]

1563. II. — Il faut, en sens contraire de la classification des établissements publics qui précède, et comme nous l'avons déjà indiqué [no 1559 *in fine*], se défendre de reconnaître trop facilement une personnalité civile distincte de celle de l'État à des caisses qui nous semblent être en réalité des caisses de l'État et l'État lui-même. Ces caisses sont absorbées par conséquent, au point de vue de leur existence civile, dans l'individualité même de l'État, sauf les règles spéciales à chacune d'elles.

1564. En traitant de l'État considéré comme dépositaire, nous avons déjà dit [nos 1094 à 1100] que tel était, suivant nous, le caractère de la *caisse des dépôts et consignations* et de la *caisse d'amortissement*, dont nous avons fait connaître les caractères légaux, l'organisation et les attributions.

1565. Nous considérons de même comme constituant des caisses de l'État, la *caisse des invalides de la marine*, dont nous avons déjà fait connaître en partie le rôle bienfaisant [nos 636 et 637], la *caisse des prises* et la *caisse des gens de mer*, qui, toutes les trois réunies, forment l'institution connue sous le nom d'*établissement des invalides de la marine.* La fondation en remonte à Colbert et à l'année 1673 ; un édit de 1720 l'a organisé ; à travers des vicissitudes diverses, une loi du 13 mai 1791, un arrêté consulaire du 21 nivôse an IX, deux ordonnances royales du 12 mai et du 17 juillet 1816 ont pourvu à sa réglementation.

1566. La caisse des prises, qui, avant l'abolition de la course par la déclaration du traité de Paris du 28 avril 1856, recevait aussi le

produit des prises faites par les corsaires, reçoit en dépôt, jusqu'à leur liquidation, le produit de toutes les prises faites par les bâtiments de l'État.

1567. La caisse des gens de mer est aussi une caisse de dépôts; elle met en communication avec leurs familles les marins partout dispersés, reçoit ce qu'ils veulent leur faire parvenir, et rend les plus grands services aux populations maritimes par le service gratuit des délégations, des remises de soldes et des produits de successions.

1568. La caisse des invalides de la marine est chargée particulièrement de servir aux marins soumis à l'inscription maritime, après cinquante ans d'âge et vingt-cinq ans de service ou de navigation, des pensions dites demi-soldes, et, à défaut de pensions, des secours attribués aux invalides de la marine et à leurs familles. Les lois, décrets et règlements ont développé le principe écrit dans la loi fondamentale du 13 mai 1791, et c'est actuellement tout le personnel des deux services, *marine* et *colonies*, qui obtient sur cette caisse des pensions moyennant les retenues établies par la loi. Indépendamment des retenues de 3 °/ₒ autorisées sur toutes les dépenses de la marine, personnel et matériel, les recettes de la caisse des invalides comprennent certains produits qui lui sont attribués, tels que le prix de la vente des feuilles de rôle d'équipages des bâtiments de commerce, d'après le tarif du 8 messidor an XI (27 juin 1803); en outre, un subside lui est alloué sur les fonds du Trésor public. La caisse des prises [nº 1566] et la caisse des gens de mer [nº 1567] sont des annexes de la caisse des invalides de la marine.

1569. Le budget de ces trois caisses est rattaché pour ordre comme service spécial au budget de l'État. Leur administration est centralisée au ministère de la marine, sous l'autorité du ministre, entre les mains d'un commissaire général directeur, et sous le contrôle d'une commission supérieure de l'établissement des invalides, également établie au ministère de la marine. Il y a aussi dans ce ministère un trésorier général de l'établissement des invalides de la marine. Dans les différents quartiers dont se composent les sous-arrondissements maritimes [nºˢ 500 et 637], l'administration des trois caisses rentre dans les attributions du commissariat de la marine, réorganisé par le décret du 7 octobre 1863. La

comptabilité est entre les mains du corps des trésoriers des invalides de la marine, réorganisé en trois classes par le décret du 8 mai 1867, soumis aux règles applicables aux comptables de déniers publics (D. 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, art. 795 et suiv.) et à la juridiction de la cour des comptes.

1570. La *caisse des invalides de la guerre* se confond plus complétement encore avec l'État, et une portion de ses dépenses figurent au budget parmi les services généraux du ministère de la guerre. A cet intéressant sujet se rattachent les lois relatives aux pensions militaires en cas de bessures, amputations et autres accidents [n° 1092], l'institution de la caisse des offrandes nationales [n°s 1093 et 1560], et les lois qui attribuent aux militaires blessés ou ayant fini leur temps de service un certain nombre d'emplois dans les ministères et dans les administrations [n° 633].

SECTION VIII. — De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers.

1571. Diversité des établissements d'utilité publique; renvoi pour leur régime général; législation spéciale à quelques-uns de ces établissements.
1572. Division de la section en deux parties.
1573. I. — De divers établissements d'utilité publique.
1574. 1° Associations syndicales autorisées; leur situation exceptionnelle en tant que personnes morales; loi du 21 juin 1865.
1575. Régime des associations syndicales autorisées en vertu de la loi de 1865.
1576. Associations syndicales ou syndicats forcés antérieurs à la loi de 1865.
1577. Syndicats forcés, pouvant être constitués, à défaut d'associations libres ou autorisées, depuis la loi du 21 juin 1865.
1578. Les associations syndicales libres ne sont ni des établissements d'utilité publique, ni des établissements publics.
1579. 2° Établissements et associations d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique; loi du 18 mars 1880, art. 7.
1580. Retour légal et dévolution des biens de ces établissements, en cas d'extinction et révocation de la reconnaissance légale.
1581. 3° Institutions de prévoyance.
1582. a. Caisses d'épargne; législation qui les concerne.
1583. Régime; caractère legal; conditions de fonctionnement; succursales.
1584. Statistique des caisses d'épargne et des succursales au 31 décembre 1878.
1585. Nécessité de modifications; rapport de 1866; projets de 1869 et 1871-73.
1586. Décret du 23 août 1875; arrêtés du ministre des finances du même jour.
1587. Développement des caisses d'épargne en Europe, et spécialement en France de 1874 à 1879; caisses d'épargne scolaires; bureaux d'épargne de chantiers, manufactures et ateliers.

1571. Les établissements d'utilité publique reconnus comme tels par décrets présentent une extrême diversité ; on trouve investies de ce caractère les sociétés les plus variées de nature et d'objets, parmi lesquelles il faut signaler des institutions de prévoyance, de bienfaisance, de patronage, de charité, de sauvetage, des sociétés de beaux-arts, des sociétés savantes, académies ou instituts, des sociétés d'antiquaires, des sociétés d'agriculture et d'horticulture, des œuvres d'instruction, des associations amicales de secours, d'encouragement, etc., etc.

En présentant [nos 1330 à 1339] la théorie générale des établissements publics et des établissements d'utilité publique, nous avons dit en quoi consistent ces derniers établissements, en quoi ils ressemblent aux premiers, en quoi ils en diffèrent, comment ils peuvent être créés, et l'ensemble des règles auxquelles ils sont soumis, sous réserve de la législation spéciale ou des statuts propres à chacun d'eux. Nous n'avons donc rien à ajouter ici relativement au régime général de ces établissements. Ce qu'il nous reste à faire connaître, ce sont les notions particulières à certaines catégories d'établissements d'utilité publique, qui, au milieu de la multiplicité des établissements ayant mérité par leur caractère d'utilité générale d'être investis de la personnalité civile, doivent être signalés comme les plus importants (avec les communautés religieuses, auxquelles nous avons consacré [nos 1537 à 1549] des développements étendus), et sont l'objet d'une législation ou d'une réglementation spéciales.

1572. Cette dernière section de ce chapitre, qui doit aussi terminer cet ouvrage, se divise en deux parties. Dans la première, nous traiterons, comme il vient d'être dit, des règles spéciales à divers établissements d'utilité publique. Dans la seconde, nous dirons quelques mots de l'aptitude que peuvent avoir les établissements d'utilité publique étrangers à exercer des droits civils en France.

1573. I. — De divers établissements d'utilité publique.

Les principales catégories d'établissements d'utilité publique dont nous nous proposons de parler ici sont : 1° les associations syndicales autorisées ; 2° les établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique par une loi ; et 3° les institutions de prévoyance dotées de la personnalité civile, caisses d'épargne et sociétés de secours mutuels, auxquelles nous joignons les monts-de-piété et certaines sociétés.

1574. 1° *Associations syndicales autorisées* et *syndicats forcés*.

De tous les établissements d'utilité publique, les associations syndicales autorisées sont ceux qui se rapprochent le plus des établissements publics. La loi du 21 juin 1865, ci-dessus rapportée et expliquée [nos 996 à 1000], leur attribue en effet une situation exceptionnelle. D'une part, cette loi a donné aux associations syndicales autorisées une prérogative, refusée aux établissements publics eux-mêmes [nos 809 et 810], le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique [nos 812 et 847]. D'autre part elle leur a conféré des avantages qui leur sont communs avec les établissements publics, tels que le caractère de travaux publics appartenant aux travaux entrepris par elles, déclarés ou non déclarés d'utilité publique [nos 315 et 421], leur assujettissement aux règles de la comptabilité publique et le recouvrement de leurs taxes comme en matière de contributions directes [nos 398, 421, 994 à 1000].

Nous avons déjà dit et nous rappelons les conséquences qui résultent de ces règles au point de vue de la compétence du conseil de préfecture pour juger les comptes des syndicats et pour statuer sur les difficultés relatives à l'assiette des taxes et aux demandes en décharge ou réduction. Il est compétent aussi pour connaître des questions accessoires pouvant s'y rattacher, que soulèveraient des propriétaires pour soutenir qu'ils ne font pas partie de l'association, ou n'en font partie que pour tel immeuble et dans

telle mesure, ou que leur engagement est nul, ou que l'association a été irrégulièrement constituée. Nous ajoutons encore qu'il ne faut pas, dans le silence de la loi, comprendre parmi ces litiges de la compétence du conseil de préfecture les contestations relatives à l'élection des syndics. La compétence administrative n'est pas douteuse; mais à défaut de tribunal investi par un texte de cette attribution, c'est au ministre des travaux publics qu'il appartient d'en connaître, sauf recours au conseil d'État, en vertu du principe général d'après lequel les ministres sont les juges ordinaires et de droit commun du contentieux administratif [nº 429].

Malgré tous ces caractères exceptionnels qui les rapprochent des établissements publics, et auxquels on pourrait se méprendre, les associations syndicales autorisées ne sont que des établissements d'utilité publique. S'il en est ainsi, ce n'est pas parce qu'un arrêté préfectoral peut suffire à leur constitution, tandis qu'un décret rendu en assemblée générale du conseil d'État est nécessaire, en principe, pour la création des établissements d'utilité publique; nous avons dit [nº 1334] que là ne se trouvait pas le critérium de distinction entre les deux catégories d'établissements. Le vrai motif est que les associations syndicales, même autorisées, ne représentent en réalité que des intérêts privés collectifs, dont l'importance a sans doute mérité des prérogatives étrangères au droit commun des établissements d'utilité publique, mais qui ne peuvent faire d'elles, contrairement au caractère distinctif des établissements publics [nº 1333], des parties intégrantes de l'administration.

1575. Si la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales a réglé la constitution de l'assemblée générale des intéressés (art. 20), la nomination et l'élection des syndics (art. 21, 22, 23) dont nous venons de parler (en montrant une des lacunes de la loi sur ces points), l'élection par le syndicat d'un directeur syndic et d'un adjoint (art. 24), elle a négligé de déterminer leurs pouvoirs, ceux de l'autorité administrative, et le régime des associations syndicales autorisées. La conséquence juridique de ce silence de la loi, et c'est une des différences que nous avons toujours signalées [nº 1338 3º] entre les établissements d'utilité publique et les établissements publics, est qu'il appartient à l'acte d'autorisation de fixer les statuts de l'association et d'organiser son régime; seulement les préfets, compétents sauf recours de la part des intéressés,

auraient besoin de quelque chose de plus que les données de la pratique et des renseignements officieux; des instructions générales et précises du ministère des travaux publics sont nécessaires pour chaque catégorie de travaux pouvant, d'après l'article 1 de la loi du 21 juin 1865 [n° 996], faire l'objet d'une association syndicale autorisée.

D'un décret du 7 avril 1866, adopté en conseil d'État le 31 janvier 1866, relatif à une association syndicale constituée sous le nom de *Société du canal d'irrigation du Pont-du-Fossé* (*Hautes-Alpes*), et que nous suivons comme modèle, résultent notamment les données suivantes. Il réserve à l'assemblée générale des intéressés l'approbation des emprunts votés par les syndics; aux syndics, le droit de prendre des délibérations relatives à la nomination des agents, au règlement du budget, à l'exercice des actions; au directeur, la surveillance de tous les intérêts de l'association, sa représentation dans les actes et en justice, la délivrance des mandats, la conservation de ses archives, la convocation et la présidence du syndicat et de l'assemblée; au préfet, l'approbation des seules délibérations du syndicat emportant engagements financiers.

Il faut admettre aussi, en vertu des lois générales, l'approbation des travaux par le préfet, lorsqu'ils ont une action sur le régime des eaux et la salubrité publique [nos 982, 1004 à 1006], par le ministre des travaux publics, lorsque l'association demande une subvention de l'État [nos 479 à 483], par le chef de l'État, quand il y a lieu de prononcer une déclaration d'utilité publique [n° 844].

Nous avons indiqué [n° 984] les changements qui doivent être apportés à la législation par le projet de loi *sur le régime des eaux* et l'extension proposée de la loi du 21 juin 1865 aux associations d'usiniers.

1576. Malgré les diversités de régime pouvant exister entre les asociations syndicales forcées antérieures à la loi du 21 juin 1865, et qu'elle laisse subsister [n° 999], il est impossible de ne pas leur reconnaître, comme aux associations syndicales autorisées en vertu de la loi du 21 juin 1865, le caractère d'établissements d'utilité public. Leurs travaux sont aussi des travaux publics, par assimilation aux travaux des établissements publics, et par dérogation à la règle relative aux travaux des simples établissements d'utilité publique [nos 313 et 1389]. Il en est autrement des associations syndicales volontaires antérieures à la loi de 1865, et qui n'étaient que placées sous le patronage de l'administration.

1577. Nous avons établi [nº 1000] que la loi du 21 juin 1865 ne laissait pas seulement subsister les syndicats forcés préexistants, mais qu'elle laissait exceptionnellement à l'administration le droit d'en créer de nouveaux pour l'exécution de certains travaux. A ces nouveaux syndicats forcés, constitués par l'administration à défaut d'associations syndicales créées en vertu de la loi du 21 juin 1865, on ne peut pas plus refuser le titre d'établissements d'utilité publique qu'aux associations syndicales forcées antérieures à cette loi, puisque ces syndicats en conservent les caractères distinctifs

1578. Mais les associations syndicales *libres*, dont nous avons fait connaître [nºs 996 à 998] la réglementation nouvelle, ne sont pas des établissements d'utilité publique. La loi du 21 juin 1865 leur a sans doute conféré le caractère de personnes morales qui leur était refusé par la jurisprudence, et leur a donné (art. 3), comme aux associations autorisées, le droit d'ester en justice par leurs syndics, d'acquérir, vendre, transiger, emprunter et hypothéquer. Toutefois ces associations « se forment sans l'intervention de l'administration et par le consentement unanime des associés (art. 5) »; et nous savons que nul établissement d'utilité publique ne peut exister qu'en vertu d'un acte de la puissance publique [nºs 1335 et 1336]. Sans doute, les articles 6 et 7 ont prescrit certaines précautions relatives à la constitution de l'association, comme pour les sociétés civiles et commerciales, qui, tout en pouvant être des personnes civiles, ne sont pas pour cela des établissements d'utilité publique. Ce sont donc des sociétés privées qui s'administrent dans les conditions fixées par leur acte d'association et suivant les règles du droit civil, comme de simples particuliers; elles sont exclusivement soumises, pour tous les litiges qui peuvent les concerner, à la compétence judiciaire, et aucune des règles propres, soit aux établissements d'utilité publique, soit aux établissements publics, ne leur est applicable (Nîmes, 22 avril 1872, *syndicat de Cabédan-Neuf* c. *syndicat mixte de Cabédan-Neuf*, S. 1872, 2, 232).

1579. 2° *Établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique.*

L'article 11 de la loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur [nºs 468 à 470] avait permis de déclarer établissements d'utilité publique, par décrets délibérés en assemblée générale du conseil d'État, les établissements d'enseignement supérieur fondés ou les associations formées en vertu de cette loi

du 12 juillet 1875. Nous avons fait remarquer, dans la précédente édition du présent ouvrage, que le dernier paragraphe de cet article 11 dérogeait au droit commun et aux conditions d'application normale du principe de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, en privant le pouvoir exécutif du droit de révoquer lui-même, dans la même forme, la déclaration faite par lui [n° 1542], et en exigeant une loi pour le retrait de la reconnaissance comme établissement d'utilité publique faite par décret. L'article 9 de la loi du 18 mars 1880, relative à la liberté de l'enseignement supérieur, a prononcé l'abrogation de cet article 11, et l'article 7 (ancien article 8 du projet) l'a remplacé en exigeant une loi pour ladite reconnaissance comme établissement d'utilité publique. L'article 11 abrogé de la loi du 12 juillet 1875 explique ainsi l'article 7 de la loi du 18 mars 1880, par un retour au principe de la séparation des pouvoirs qui attribue le droit de révoquer au pouvoir investi du droit de concéder. Bien que la loi nouvelle ne s'explique pas expressément sur le droit de révocation, cette interprétation n'est pas douteuse, et le rapport fait au nom de la commission de la Chambre des députés dit avec les autres travaux préparatoires de la loi : « Désormais la concession et la révocation seront prononcées par la même autorité souveraine ».

L'article 10 non abrogé de la loi du 12 juillet 1875 dit quelles sont les associations au profit desquelles cet article déroge à l'article 291 du Code pénal, auxquelles s'appliquait l'ancien article 11 de cette loi, et s'applique désormais l'article 7 de la loi du 18 mars 1880.

L'article 291 du Code pénal n'est pas applicable aux associations formées pour créer et entretenir des cours ou établissements d'enseignement supérieur dans les conditions déterminées par la présente loi. Il devra être fait une déclaration indiquant les noms, professions et domiciles des fondateurs et administrateurs desdites associations, le lieu de leurs réunions et les statuts qui doivent les régir. Cette déclaration devra être faite, savoir : 1° au recteur, ou à l'inspecteur d'académie, qui la transmettra au recteur; 2° dans le département de la Seine, au préfet de police, et, dans les autres départements, au préfet; 3° au procureur général de la cour du ressort, en son parquet, ou au parquet du procureur de la République. La liste complète des associés, avec indication de leur domicile, devra se trouver au siége de l'association et être communiquée au parquet à toute réquisition du procureur général (Loi du 12 juillet 1875, *relative à la liberté de l'enseignement supérieur*; titre II, Des associations formées dans un dessein d'enseignement supérieur; art. 10). — Aucun établissement d'enseignement libre, aucune association formée en vue de l'enseignement supérieur ne peut être reconnue d'utilité publique qu'en vertu d'une loi (Loi du 18 mars 1880, *relative à la liberté de l'enseignement supérieur*, art. 7).

1580. L'article 12 de la loi du 12 juillet 1875, qui n'a point été modifié par la loi du 18 mars 1880, contient, pour le cas d'extinction des établissements d'enseignement supérieur libres reconnus comme établissements d'utilité publique, trois sortes de dispositions dérogatoires aux principes généraux du droit [ci-dessus posés n° 1337].

La première est relative aux biens donnés ou légués; elle consacre un droit de retour légal analogue à celui que nous avons déjà trouvé [n° 1545] dans l'article 7 de la loi du 24 mai 1825 relative aux communautés religieuses de femmes. Ce même article 12 contient une seconde dérogation au droit commun en ce qui concerne les biens acquis à titre onéreux par l'établissement éteint; elle a été très-critiquée au point de vue des règles des substitutions prohibées par l'article 896 du Code civil; il est vrai que ces substitutions sont prohibées relativement aux établissements publics et d'utilité publique comme entre particuliers (C. d'Ét. avis du 30 mars 1822), mais nous n'en trouvons pas ici les caractères; c'est au point de vue de l'augmentation de la masse des biens de mainmorte, que cette faculté de régler par les statuts la dévolution éventuelle des biens des établissements éteints, au profit d'autres établissements, pouvait être contestée. Mais l'on comprend qu'une clause de cette nature, toute dans leur intérêt, soit facilement acceptée lorsque l'État la leur offre[1], et même recherchée par les établissements d'utilité publique. Enfin la troisième disposition de l'article 12, dérogatoire aux articles 539 et 713 du Code civil, impose à l'État, dans le cas où, à défaut de successeurs ou de la clause fixant une autre dévolution, il recueille lesdits biens, l'obligation d'en faire emploi dans l'intérêt de l'enseignement supérieur.

En cas d'extinction d'un établissement d'enseignement supérieur reconnu, soit par l'expiration de la société, soit par la révocation de la déclaration d'utilité publique, les biens acquis par donation entre vifs et par disposition à cause de mort feront retour aux donateurs et aux successeurs des donateurs et testateurs, dans l'ordre réglé par la loi, et, à défaut de successeurs, à l'État. Les biens acquis à titre onéreux feront également retour à l'État, si les statuts ne contiennent à cet égard aucune disposition. Il sera fait emploi de ces biens pour les besoins de l'enseignement supérieur par décrets rendus en conseil d'État, après avis du conseil supérieur de l'instruction publique (L. 12 juillet 1875, art. 12).

1581. 3° *Institutions de prévoyance.*

Nous avons consacré de nombreuses pages de cet ouvrage à

[1] Voir n° 1337 *in fine* et notre second rapport sur la reconnaissance de la *Société des antiquaires de l'Ouest* comme établissement d'utilité publique dans les *Bulletins* de cette société savante, année 1875.

l'étude des institutions charitables [nos 1493 à 1512, 1554 à 1560]. Les institutions de prévoyance, auxquelles l'économie politique fait à juste titre une grande place dans l'examen des remèdes au paupérisme, ont aussi conquis la leur, bien qu'à une date plus récente, dans la législation positive des peuples; les pouvoirs publics doivent l'augmenter encore pour propager au sein des populations et faciliter l'épargne et la prévoyance. Dignes filles de la liberté et de la responsabilité de l'homme [1], elles préviennent la misère, que les institutions de bienfaisance ou d'assistance ne peuvent que soulager. La charité, « à la fois ingénieuse et libérale, trouve » néanmoins des bornes, si ce n'est à ses désirs, du moins à son » pouvoir », suivant l'heureuse expression de Rossi; l'épargne et la prévoyance peuvent, dans les limites assignées à la prudence humaine, empêcher de naître le mal qu'elle atténue.

La *caisse des retraites pour la vieillesse*, dont nous avons décrit ci-dessus [no 1561] la situation légale et les services, constitue au premier chef une institution de prévoyance; il y a lieu d'envisager sous le même aspect quelques autres caisses dont nous avons déjà parlé [nos 1086, 1562 à 1570], sous la réserve du rôle exclusif de l'État qui absorbe la personnalité de la plupart d'entre elles. Il en est autrement des *caisses d'épargne* et des *sociétés de secours mutuels,* qui peuvent se constituer avec une existence indépendante de l'État et sont essentiellement des institutions de prévoyance; nous y joindrons les *monts-de-piété* malgré leur caractère incertain.

Ces institutions diverses facilitent aux classes ouvrières, au petit industriel et à la généralité des citoyens, la formation des petits capitaux par des prélèvements successifs sur les salaires et le placement à intérêt aux caisses d'épargne; elles leur apprennent à réserver sur les salaires pour s'assurer contre la maladie par la société de secours mutuels, et contre l'invalidité résultant de l'âge et de l'épuisement des forces par la caisse de retraite des vieillards; elles viennent en aide avec le mont-de-piété à un besoin pressant par le prêt sur gage, qui ne saurait avoir la prétention de résoudre les difficiles problèmes de crédit populaire personnel. Nous allons

[1] « Le principe fondamental de toute société, c'est que chaque homme est » chargé de pourvoir lui-même à ses besoins et à ceux de sa famille par ses » ressources acquises ou transmises; sans ce principe, toute activité cesserait » dans une société, car si l'homme pouvait compter sur un autre travail que » le sien pour subsister, il s'en reposerait volontiers sur autrui des soins et des » difficultés de la vie. » (M. Thiers; *Rapport général présenté, au nom de la commission de l'assistance et de la prévoyance publiques, le 26 janvier 1850.)*

traiter successivement des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuels et des monts-de-piété, dont nous venons de signaler certains traits communs, et dont les développements qui vont suivre montreront les différences économiques et légales.

1582. *a. Caisses d'épargne.*

Les caisses d'épargne sont des établissements d'utilité publique destinés à recevoir et à faire fructifier les petites économies. Leur institution est relativement récente, puisque les trois premières caisses d'épargne fondées en France sont celles de Paris (en 1818), Bordeaux (1819), Rouen (1820); il n'y en avait encore que seize avant 1833; c'est à partir de cette date que l'institution s'est répandue. On a vu [nos 1064 et 1065] que les dépôts faits aux caisses d'épargne constituent l'un des éléments de la dette flottante de l'État. Le régime des caisses d'épargne se trouve dans la combinaison de plusieurs actes législatifs; le plus important est la loi du 5 juin 1835, modifiée par le décret-loi du 15 avril 1852 concernant la gestion et la comptabilité des caisses d'épargne, et par la loi du 7 mai 1853 qui fixe à 4 °/₀ l'intérêt bonifié à la caisse des dépôts et consignations [nos 1094 et 1095], et leur applique le principe de la prescription trentenaire comme mesure d'ordre, de nature à les dispenser de la nécessité où elles étaient jusque-là de garder à perpétuité dans leurs archives les pièces justificatives de leur libération. L'article 4 de cette loi du 7 mai 1853 environne cette application de la prescription de protections multiples pour les déposants, et prescrit la publication des comptes abandonnés au *Journal officiel* et dans la feuille d'annonces judiciaires de l'arrondissement où est située la caisse d'épargne, six mois avant l'expiration du délai de trente ans. Au *Journal officiel* du 30 juin 1878, cette publication des comptes des caisses d'épargne de toute la France abandonnés depuis l'année 1848, n'occupe pas moins de 215 pages de ce journal.

Voici d'ailleurs, dans leur ordre chronologique, les dispositions législatives organiques sur les caisses d'épargne. — 1° D'après la loi du 5 juin 1835, les caisses d'épargne peuvent verser leurs fonds en compte courant au Trésor public; il leur est bonifié un intérêt de 4 °/₀. Chaque déposant ne peut verser plus de 300 fr. par semaine; son compte ne peut excéder 3,000 fr.; mais une exception est faite en faveur des sociétés de secours mutuels, qui peuvent posséder 6,000 fr. — 2° La loi du 31 mars 1837 dispose que la caisse des dépôts et consignations sera chargée désormais

de recevoir et d'administrer les fonds que les caisses d'épargne étaient précédemment admises à placer au Trésor en compte courant. — 3° La loi du 22 juin 1847 réduit de 3,000 à 1,500 fr. le maximum de chaque dépôt et ajoute, à l'exception introduite dans la loi de 1835, en faveur des sociétés de secours mutuels, une exception analogue en faveur des remplaçants militaires. — 4° Enfin, la loi du 30 juin 1851 réduit le maximum des dépôts ordinaires à 1,000 fr., élève celui des sociétés de secours mutuels de 6,000 à 8,000 fr. [n° 1589], et alloue aux caisses d'épargne un intérêt de 4 1/2 %. — 5° Cet intérêt a été réduit à 4 % par la loi du 7 mai 1853.

1583. Les statuts des caisses d'épargne, nées à l'origine de l'initiative privée et depuis des demandes des conseils municipaux, sont approuvés par le décret d'autorisation de la caisse. Ils peuvent créer entre elles d'assez grandes diversités, quoique la pratique du ministère du commerce et de l'agriculture, et celle du conseil d'État, exigent que ces statuts soient formulés en un petit nombre d'articles dont les termes sont déjà consacrés par l'expérience. Ces statuts déterminent le lieu où la caisse est établie, la formation et l'emploi de la fortune propre de la caisse, la composition et les fonctions du conseil des directeurs et administrateurs, le minimum des versements, les intérêts et leur capitalisation, les livrets, l'emploi de la fortune de la caisse en cas de dissolution de l'établissement.

C'est à l'occasion des caisses d'épargne que se sont principalement élevées les deux questions relatives à la non-application aux établissements d'utilité publique des articles 2121 du Code civil et 4 § 6 de la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, dont il a été traité ci-dessus [n° 1338 1° et 4°]. Sur le premier point, la cour de cassation, conformément au principe que nous avons appliqué à tous les établissements d'utilité publique, a refusé aux caisses d'épargne le bénéfice de l'hypothèque légale sur les immeubles de leurs receveurs (arrêt du 8 juillet 1856, portant cassation d'un arrêt de la cour d'Amiens du 22 mars 1855 [1]). Relativement au second point, nous avons dit que la jurisprudence, inspirée des

[1] Un excellent article publié dans la *Revue de législation* (t. XVIII, p. 385) par notre honoré collègue, le savant professeur de droit administratif de la Faculté de Strasbourg, aujourd'hui à la Faculté de Grenoble, M. Lamache, a justifié cette jurisprudence de la façon la plus péremptoire.

mêmes principes, résout également la question par la négative, permettant aux caisses d'épargne d'ester en justice sans l'autorisation du conseil de préfecture (c. c. 3 avril 1854 ; 5 mars 1856).

Une instruction ministérielle du 4 juin 1857 a réglé dans tous ses détails le mode de surveillance, de gestion et de comptabilité de ces caisses. Voici en quelques mots comment elles fonctionnent. Sauf à Paris, où elle est ouverte tous les jours, les caisses d'épargne sont ouvertes d'ordinaire le dimanche seulement. Le déposant reçoit un livret sur lequel on inscrit chacune des opérations auxquelles son compte peut donner lieu; mention des mêmes opérations est faite sur les différents livres de caisse. Quand le déposant veut retirer tout ou partie de ses fonds, il prévient quelques jours d'avance, afin que le caissier puisse retirer lui-même, de la caisse des dépôts et consignations, les sommes nécessaires pour opérer les remboursements; les règlements particuliers à chaque caisse déterminent ce délai : ici, l'on exige quinze jours, là huit ; à Paris le délai était de douze jours, et l'on vient, en 1876, d'y admettre le remboursement à vue lorsqu'il n'est pas intégral. Le déposant peut encore, s'il a changé de résidence, faire opérer un virement de fonds d'une caisse à une autre ; sur sa déclaration et contre remise de son livret, les caisses correspondent entre elles et le transfert s'opère sans que le déposant ait besoin de faire aucun déplacement personnel. Il peut de même employer en achat de rentes, sans frais ni déplacement, tout ou partie des fonds qu'il possède, et décharger ainsi d'autant son compte pour placer de nouvelles économies à la caisse d'épargne, sans être exposé à se la voir fermée parce qu'il aurait atteint le maximum de 1,000 fr. actuellement fixé pour chaque livret.

Les caisses d'épargne peuvent fonder des succursales, soit de première classe, soit de seconde classe. Ces dernières ne sont que de simples bureaux annexés, destinés à recevoir les versements et à faire telles autres opérations pour lesquelles elles ont été autorisées par les caisses dont elles relèvent; celles de première classe, au contraire, ont une comptabilité particulière rattachée à la comptabilité centrale de la caisse, et possèdent des pouvoirs beaucoup plus étendus pour leurs opérations.

1584. Une lettre circulaire du 28 décembre 1880 a distribué aux directeurs et administrateurs de caisses d'épargne [1] le *Rapport du*

[1] L'auteur a l'honneur d'être l'un des administrateurs de la caisse d'épargne de Poitiers.

ministre de l'agriculture et du commerce sur les opérations des caisses d'épargne en 1878. Il en résulte qu'au 31 décembre 1878 il existait en France 541 caisses d'épargne autorisées, ainsi réparties : 85 dans les chefs-lieux de département, 256 dans les chefs-lieux d'arrondissement, 180 dans les chefs-lieux de canton, 20 dans d'autres communes. Au chiffre des caisses d'épargne il faut joindre 794 succursales existant au 31 décembre 1878, ce qui porte à 1209 le nombre des établissements où les déposants peuvent verser leur argent. Ces 794 succursales se subdivisent en 26 succursales de première classe et 768 de seconde classe, toutes réparties dans 56 départements et créées par 162 caisses.

D'après le même document officiel, le capital de la fortune personnelle des caisses d'épargne, au 31 décembre 1878, était de 25,210,235 fr. 77 cent., dans lesquels figurent : le fonds de dotation, pour 19,292,167 fr. 60 cent. ; le fonds de réserve, pour 4,243,759 fr. 20 cent. ; les intérêts de ces deux fonds à 834,395 fr. 85 cent. ; et les bonifications résultant de la retenue opérée sur l'intérêt alloué par la caisse des dépôts et consignations, pour 3,497,934 fr. 46 cent. ; c'est la principale recette annuelle des caisses d'épargne. Les bonifications résultant de la déchéance trentenaire [n° 1582] ne s'élèvent qu'à 71,615 fr., les subventions des conseils municipaux à 69,521 fr., celles des conseils généraux à 15,000 fr., et les souscriptions, dons et legs à 20,672 fr. — Sur le total des fonds de dotation et de réserve, une somme d'environ 10,017,733 fr. 20 cent. est représentée par des rentes sur l'État appartenant à 203 caisses ; 79 caisses sont propriétaires d'immeubles qui ont coûté 2,179,544 fr. 50 cent. ; le surplus, 10,000,000 fr. environ, est en grande partie placé en versements à la caisse des dépôts et consignations [n°s 1065, 1094 à 1098].

Le même rapport fixe à 2,868,330 le nombre des livrets aux mains des déposants au 31 décembre 1878, ce qui, en prenant pour base le recensement de 1877, donne la proportion d'un livret sur 11.63 habitants, soit 86 déposants sur 1,000 habitants.

1585. Il résulte des chiffres mêmes de cette statistique que, si les caisses d'épargne rendent dans les villes de grands services aux classes populaires, l'institution n'a pas pénétré dans les campagnes, où cependant le bienfait ne serait pas moindre. Il y a nécessité de le mettre à la portée des populations rurales, et de modifier plusieurs des restrictions légales qui sont de nature à entraver les développements de l'institution. Des conseils généraux des

chambres de commerce et des caisses d'épargne ont depuis longtemps formulé des vœux dans ce sens; et dès 1866, dans un rapport officiel du 22 décembre, les ministres des finances et de l'agriculture et du commerce avaient reconnu leur légitimité. « Quels que » soient, porte ce rapport, les résultats obtenus aujourd'hui, il » est devenu évident, pour tous ceux qui suivent avec attention » la marche des caisses d'épargne, qu'elles sont arrivées au point » le plus élevé que puisse donner l'institution sous la forme qui » la régit. Dans les centres de population agglomérée, les caisses » d'épargne se sont multipliées et ont grandi... Mais, dans les » campagnes, les ouvriers ruraux vont peu à la caisse d'épargne; » elle est généralement loin d'eux... Il faut donc, si l'on veut » que l'utile institution des caisses d'épargne se consolide et se » développe, trouver le moyen de faire pénétrer ses bienfaits » dans les couches de population qui n'y ont pas participé jus- » qu'ici... L'exemple de l'Angleterre est digne de frapper l'atten- » tion, et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas de ratta- » cher, en France, la caisse d'épargne à l'un des services de l'État » qui, étendant son action sur tous les points du territoire, pourrait » multiplier les lieux de dépôt et les rendrait, par là même, acces- » sibles à la masse de la population, et surtout de la population » rurale ». Le rapport du ministre de l'agriculture et du commerce, présenté en 1869 sur la situation des caisses d'épargne au 31 décembre 1868, annonçait la préparation d'un projet de loi destiné à donner satisfaction à ce besoin; et dans la séance du Sénat du 19 février 1869, un remarquable rapport avait exposé les éléments d'une loi nouvelle.

Après les événements de 1870-1871, un projet de loi d'initiative parlementaire fut soumis à l'assemblée nationale; ce projet, déposé dans la séance du 3 août 1872, était conçu sur les bases indiquées par le rapport au Sénat de 1869; les caisses d'épargne avaient été consultées, et les avis s'étaient généralement produits dans un sens favorable aux modifications législatives, comme l'avait fait, dans la séance du 13 février 1873, le conseil des directeurs de la caisse d'épargne de Paris. Néanmoins, après de longues discussions au sein de l'assemblée nationale, ce projet de loi, dont les améliorations se perdaient dans les détails, a été rejeté et le *statu quo* a été maintenu dans la loi.

1586. Sans toucher à ce qui relève du pouvoir législatif, le gouvernement, sagement inspiré, prit l'initiative de certaines amé-

liorations, après le rejet de ce projet de loi. Tel a été l'objet d'un décret du 23 août 1875, en neuf articles, dont nous reproduisons les deux premières dispositions, contenant le principe des améliorations qu'il réalise dans le régime des caisses d'épargne. Deux arrêtés du ministre des finances du même jour 23 août 1875 ont réglé, le premier le service des caisses d'épargne, qui auront obtenu le concours des percepteurs des contributions directes, au point de vue de ce concours; et le second le service des caisses d'épargne, qui auront obtenu le concours des receveurs des postes, relativement aussi à ce concours. Chacun de ces arrêtés, composé de quatorze articles, est divisé en deux parties, l'une traitant des *versements* et l'autre des *remboursements*.

En 1878, 373 percepteurs et 60 receveurs des postes, ensemble 433 comptables de l'État, ont concouru aux opérations de 58 caisses d'épargne. Le rapport annuel fait l'observation suivante : « Comme les 373 perceptions comprennent dans leurs circonscriptions 2,351 communes et que les 60 bureaux de poste en renferment 184, c'est, par le seul fait du décret du 23 août 1875, un total de 2,535 communes dans lesquelles il a été possible, en 1878, de verser des fonds aux caisses d'épargne et d'en retirer sans déplacement ». Cette observation n'en prouve pas moins qu'il reste aux pouvoirs publics, qui l'ont compris, à étendre le même bienfait dans toute la France et à développer cet important service par la création nouvelle dont nous parlons plus loin [n° 1588].

Les percepteurs des contributions directes et les receveurs des postes dont le concours aura été demandé par les administrations des caisses d'épargne, pourront, sur l'avis conforme du ministre de l'agriculture et du commerce, être autorisés par le ministre des finances à recevoir les versements et à effectuer les remboursements pour le compte des caisses d'épargne de leur département (Décret du 23 août 1875, art. 1er). — Les caisses d'épargne peuvent obtenir le concours, soit de tous les percepteurs et receveurs des postes du département, soit seulement d'un certain nombre de ces comptables, déterminé par la situation ou l'importance des localités (art. 2).

1587. Il est peu d'institutions qui, depuis quelques années, aient réalisé en Europe plus de progrès que celle des caisses d'épargne. En quatre ans, de 1874 à 1878, le nombre des déposants s'est accru de 12 à 16 millions, et la somme totale des stocks s'est élevée de 7 milliards à 9 milliards et demi de francs. L'Angleterre, l'Italie, l'Autriche, la Belgique, la Hollande, nous ont dévancés dans la voie des améliorations dont nous devons parler aux numéros sui-

vants; mais la France accuse dans cette période une progression plus considérable de la clientèle des caisses d'épargne, s'élevant à plus d'un million de déposants (2,170,066 en 1874; 3,173,721 en 1878), et son stock de 573 millions s'est élevé à 1,016 millions, par une progression de 443 millions de francs, dans une population de 37 millions d'habitants, bien que la limite de nos livrets à 1,000 francs soit de beaucoup la plus basse de toutes les législations européennes.

Il faut constater aussi que c'est en France qu'est née et s'est surtout développée l'utile institution des *caisses d'épargne scolaires*, qui exercent une puissante influence sur le développement des caisses d'épargne. La première fut instituée au Mans, dès 1834, par un intelligent instituteur qui l'a continuée jusqu'en 1870; d'autres essais individuels s'étaient produits sur divers points du territoire; mais c'est à partir de 1874 que, grâce aux efforts de dévoués et généreux promoteurs, l'institution s'est généralisée en France, en Angleterre, en Hollande, en Belgique. La caisse d'épargne scolaire consiste dans une agence intermédiaire de dépôt, installée dans l'école même tenue par l'instituteur, acceptant le sou et le centime, le constatant sur un registre spécial ainsi que sur la feuille remise à l'élève, déposant pour son compte à la caisse d'épargne dès que la somme des petits versements s'élève à 1 franc, et lui remettant alors un livret individuel de caisse d'épargne en son nom. La caisse d'épargne scolaire, instituée sur cette base, est digne de la grande faveur qu'elle a obtenue; elle est un des éléments les plus actifs et les plus puissants de moralisation des classes laborieuses, par l'initiation et la propagation de l'épargne populaire. Le second volume des travaux de la commission permanente de statistique de l'instruction primaire, publié en 1880 par le ministère de l'instruction publique, constate que les caisses d'épargne scolaires, qui s'étaient élevées déjà, de 1874 au 15 janvier 1879, à 8,033, étaient, au 15 janvier 1880, au nombre de 10,440. Ces caisses d'épargnes scolaires apprennent à l'enfant l'ordre, la sobriété, la prévoyance, et, par la plus utile des propagandes, la contagion du bien pousse la famille tout entière à la grande caisse d'épargne, dont la caisse d'école accroît ainsi les développements.

Il en est de même des caisses ou *bureaux d'épargne de chantiers, manufactures et ateliers*, créées en 1876. Cette institution nouvelle utilise les contre-maîtres comme conseils et aides des travailleurs

de l'industrie dans la vie de prévoyance. Ces caisses sont pour les ouvriers ce que sont pour les écoliers les caisses d'épargne scolaires. Le chef de l'établissement ne doit pas se charger du dépôt et de la gestion des économies de ses ouvriers, ni les employer dans son industrie et s'exposer aux difficultés du remboursement à certains moments ; il ne doit être, comme les contre-maîtres, qu'un intermédiaire entre l'ouvrier et la caisse d'épargne.

1588. Il résulte de l'exposé que nous avons présenté de la législation sur les caisses d'épargne qu'en France, comme en Angleterre, l'État est le véritable dépositaire de l'épargne publique, et que les caisses d'épargne sont de simples intermédiaires entre les déposants et la caisse des dépôts et consignations, à qui elles remettent leurs fonds employés par elle en achats de rentes sur l'État et autres valeurs. On a proposé la suppression de ces intermédiaires et l'absorption de toutes les caisses d'épargne par l'État. Tout en repoussant ce monopole exclusif de l'État, et sans porter atteinte aux caisses d'épargne existantes, il y a place pour une caisse d'épargne de l'État, avec l'organisation des bureaux de poste en agences d'épargne, par une caisse générale postale. Tel est l'objet de la création de la *caisse d'épargne postale*, votée par la Chambre des députés en 1880, et qui fait l'objet d'un important projet de loi dont nous avons exposé déjà les principales dispositions, en traitant de la caisse des dépôts et consignations [nº 1096 *ter*] et de l'administration des postes [nº 1323]. Sur plus de 210 millions d'Européens civilisés, il n'y a encore, malgré les progrès de ces dernières années, que 16 millions de déposants. En France il résulte des renseignements empruntés ci-dessus [nº 1384] aux statistiques officielles, que, malgré le développement des opérations, de nombreux centres importants sont déshérités de caisses d'épargne; que dix chefs-lieux d'arrondissement n'ont ni caisse ni succursale, et que, sur 2,863 cantons, on compte seulement 480 chefs-lieux de canton munis d'une caisse d'épargne et 525 d'une succursale. Sur 541 caisses autorisées, 15 n'ont pas fonctionné en 1878. Le décret du 23 août 1875 mettait les bureaux de poste à la disposition des caisses d'épargne; nous avons également vu [nº 1586] que ces caisses ont peu profité de ces agents précieux pour les services d'épargne populaire. Aussi les postes viennent, non détruire ces caisses, mais leur faire une concurrence devenue nécessaire pour porter le bienfait de l'institution sur tous les points du territoire, chaque jour et à toute heure, dans tous les bureaux de poste de

France. L'exemple sur ce point a été donné par l'Angleterre dès 1861, par la loi du 17 mai 1861 sur les *Post-office Savings Banks*, qui offre aux ouvriers économes du Royaume-Uni 5,831 bureaux de poste organisés en agences d'épargne, et dont les résultats sont tels que le ministre qui la fit voter a pu dire, après une expérience de vingt ans, que, depuis la grande loi de Robert Peel de 1846 sur la liberté du commerce [n° 1253], il n'y avait pas de loi qui eut tant fait pour le progrès de la richesse nationale et l'amélioration des mœurs publiques. En 1876, le parlement italien a voté aussi la constitution d'une caisse d'épargne de l'État, et les plus zélés partisans de l'initiative individuelle ont admis cette ingérence de l'État, persuadés que deux générations d'hommes ne réussiraient pas à faire ce que le gouvernement d'Italie a réalisé instantanément; au 31 décembre 1879, après quatre ans d'existence, la caisse d'épargne postale italienne avait en cours d'émission 238,240 livrets d'une valeur totale de 25,600,000 francs. La Hollande, l'Allemagne, la Hongrie, le Portugal, les États-Unis d'Amérique ont également leurs caisses d'épargne postales. Il est urgent que la France, qui s'est laissé devancer dans cette voie, suive ces nombreux exemples, et que le projet de loi voté par la Chambre des députés le 1er juillet 1880 le soit aussi le plus promptement possible et avec des développements nouveaux [nos 1096 *ter* et 1323] par le Sénat; des pétitions lui ont été adressées pour l'en détourner; loin de nous y associer, nous venons de dire, par trois fois dans le cours de cet ouvrage, pourquoi nous souhaitons le contraire.

Mais à l'expression de ces vœux pour le prompt fonctionnement en France des caisses d'épargne postales et pour le développement des autres caisses d'épargne [n° 1589] et des diverses institutions de prévoyance [nos 1561 et 1581], nous joignons celui que l'État s'abstienne dans toutes ces institutions de troubler les lois naturelles du crédit, en allouant un intérêt supérieur à l'intérêt normal. L'intérêt servi par la caisse des retraites pour la vieillesse devrait être réduit en 1881 au moins à 3 1/2 %; il en est de même de l'intérêt de 4 % que l'État alloue aux caisses d'épargne. L'État ne doit pas intervenir pour faire obstacle, même au profit de l'épargne populaire, à la loi économique de la baisse générale du taux de l'intérêt qui produit de nos jours de si énergiques effets. Agir autrement serait favoriser les uns au détriment des autres, c'est-à-dire des contribuables, et faire, sans le vouloir sans doute, du socialisme d'État; ce serait en outre pousser à l'élévation, dans des

conditions onéreuses et dangereuses pour le Trésor, du montant des dépôts qui, au 31 décembre 1878, atteignait déjà le chiffre de 1,026,160,000 francs [1].

1589. En faisant connaître l'économie des propositions législatives qui concernent la caisse d'épargne postale, nous avons montré [nº 1323] que l'institution nouvelle laisserait subsister les anciennes caisses d'épargne, dont les incontestables services ont commencé l'œuvre que les 5,600 bureaux de l'administration des postes peuvent seuls étendre et généraliser sur tous les points du territoire lorsqu'ils seront organisés en agences d'épargne. C'est ainsi que la loi anglaise de 1861 a laissé subsister les caisses d'épargne dirigées par des administrateurs locaux, et qu'en novembre 1880 le gouvernement anglais a soumis au parlement un nouveau bill qui leur est applicable. Mais, ainsi que nous l'avons déjà dit également [nº 1323], il est essentiel, par mesure d'équité comme d'intérêt public et populaire, qu'une loi nouvelle, ou, mieux encore, la loi même de création de la caisse d'épargne postale, accorde aux caisses d'épargne ordinaires tous les avantages de la caisse postale compatibles avec leur mode d'action ; tels sont : l'élévation du maximum du livret à 3,000 francs, la suppression de toute limite supérieure pour un même versement, le concours plus facile des percepteurs, l'exemption des droits de timbre, l'admission de la femme mariée à déposer et à retirer sous la réserve de l'opposition expresse du mari (écrite dans les législations étrangères d'Angleterre, d'Allemagne, de Belgique, d'Italie), la même faculté pour le mineur sous la même réserve de la part du représentant légal, et aussi la clause de sauvegarde qui seule peut donner en temps de crise la sécurité nécessaire aux caisses d'épargne ordinaires comme à la caisse d'État [nº 1323 *in fine*]. Mais il est bien entendu que, si les caisses postales ou privées doivent avoir le droit de rembourser à vue et de ne faire usage de la clause de sauvegarde qu'aux époques difficiles qu'elles peuvent avoir à traverser, cette clause doit être formulée en France, comme elle l'est en Autriche, en Belgique, et en Italie, en réglant exactement d'avance le contrat de la caisse avec les déposants pour les termes précis des remboursements demandés, sans rien laisser à l'imprévu ; et il serait bon qu'écrite

[1] Rapport fait au Sénat et à la Chambre des députés par la commission de surveillance de la caisse d'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations (*Journal officiel* du 3 juillet 1879, page 6033).

dans la loi pour toutes les caisses, elle fût également inscrite sur tous les livrets comme règle uniforme et générale.

1590. *b. Sociétés de secours mutuels.*

Les sociétés de secours mutuels se sont, comme les caisses d'épargne, multipliées dans des proportions considérables. Elles ont « pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires ma- » lades, blessés ou infirmes, et de pourvoir à leurs frais funé- » raires ». Cette définition est empruntée à l'article 6 du décret législatif du 26 mars 1852, lequel ajoute que ces sociétés « pour- » ront promettre des pensions de retraite si elles comptent un » nombre suffisant de membres honoraires ». De la combinaison de ce décret avec la loi du 17 juillet 1850 sur la même matière, complétée par le décret réglementaire du 14 juillet 1851, il résulte qu'il y a deux sortes de sociétés de secours mutuels ayant une existence et une personnalité légales. Ce sont : 1° celles reconnues par décrets rendus en conseil d'État, comme établissements d'utilité publique, en vertu de la loi de 1850, qui seules ont le droit de recevoir, acquérir des immeubles et en rester propriétaires; elles sont peu nombreuses; il n'y en avait que 11 en France au 31 décembre 1874; et 2° celles, beaucoup plus nombreuses [n° 1594], approuvées par les préfets, après avis du conseil municipal, conformément au décret législatif de 1852. Les effets de cette approbation préfectorale, au point de vue qui nous occupe, sont énumérés dans l'article 8, ainsi conçu : « Une société de secours » approuvée peut prendre des immeubles à bail, posséder des » objets mobiliers et faire tous les actes relatifs à ces droits. Elle » peut recevoir, avec l'autorisation du préfet, les dons et legs » mobiliers dont la valeur n'excède pas cinq mille francs ».

L'examen et la rectification des statuts présentés par les sociétés de secours mutuels qui demandent l'approbation, sont placés dans les attributions du préfet, ainsi que l'autorisation des versements votés par les sociétés pour la création ou l'accroissement de leur fonds de retraites (D. décentr. tabl. A 33° et 34°). L'article 11 du décret-loi du 26 mars 1852 exempte tous les actes intéressant les sociétés de secours mutuels approuvées des droits de timbre et d'enregistrement.

Aux termes de l'article 3 du décret du 26 mars 1852, les présidents de sociétés de secours mutuels *approuvées* ou *déclarées établissements d'utilité publique* étaient nommés par décret. Un décret du gouvernement de la défense nationale du 27 octobre

1870 abrogeant cet article 3, dispose « que les présidents des » sociétés susmentionnées seront élus par les sociétaires ».

1591. Un décret du 26 avril 1856 est relatif aux pensions de retraite, concédées par les sociétés de secours mutuels approuvées, et des subventions sur les fonds de l'État sont allouées à celles des sociétés approuvées qui effectuent des versements à leurs caisses de pensions de retraite (Circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 9 août 1873; *Bull. off.* p. 409). Une instruction du ministre de l'intérieur en date du 21 février 1873 (*Bull. off.* p. 146) a pour objet d'éclairer complétement les sociétés de secours mutuels approuvées sur les conditions d'application du décret du 26 avril 1856.

L'article 7 de la loi du 11 juillet 1868 sur les caisses d'assurance en cas de décès et d'accidents [nº 1562], et l'article 22 du décret du 10 août 1868, admettent les sociétés de secours mutuels approuvées conformément au décret du 26 mars 1852, et *a fortiori* celles reconnues comme établissements d'utilité publique, à contracter des assurances collectives en cas de décès, s'étendant à tous les membres et d'après les tarifs spéciaux déduits des règles fixées pour les assurances individuelles. Cette disposition peut être la source de grands bienfaits pour les classes laborieuses. Le système des assurances peut ainsi être utilisé en faveur des institutions de prévoyance. La caisse d'assurance, en cas de décès, verserait aux sociétés de secours mutuels, toutes les fois qu'elles viendraient à perdre un de leurs membres, la somme pour laquelle elles auraient jugé devoir s'assurer. La caisse d'assurance contre les accidents, pour un versement de 3, 5 ou 8 francs par an, leur accorderait une pension qui ne pourrait être moindre de 150 et de 200 francs.

1592. Il existe une troisième catégorie de sociétés de secours mutuels et de prévoyance : ce sont les sociétés simplement *autorisées*, au point de vue des prescriptions des lois de police relatives au droit de réunion [nº 749], en exécution des articles 291 et 292 du Code pénal. Ces sociétés ne rentrent par conséquent dans aucune des deux catégories qui précèdent; elles ne sont ni reconnues par décret comme établissements d'utilité publique, ni approuvées par arrêté préfectoral, conformément au décret-loi du 26 mars 1852. La législation laisse à ces sociétés leur libre action, mais elle ne leur confère aucune des prérogatives réservées aux

seules sociétés approuvées. En outre, comme elles n'ont pas d'existence légale, elles manquent de la capacité nécessaire pour recevoir des dons ou legs.

Nous avons dit ci-dessus [nº 1452 et *note*], en citant un exemple relatif à la société philanthropique et de secours mutuels de Poitiers, non approuvée et seulement autorisée, comment les libéralités, bien que faites à des établissements non légalement reconnus, pouvaient, suivant les circonstances, être acceptées au profit de ces sociétés par les maires des communes. Il ne s'agit pas d'une règle absolue dont toutes ces sociétés puissent solliciter l'application, mais d'une solution d'espèce pouvant dépendre des circonstances ci-dessus indiquées, et toujours subordonnée à la volonté du conseil municipal. Cette règle [établie au nº 1452], quoique de nature à rendre d'importants services aux caisses d'épargne simplement autorisées, ne fait donc pas disparaître les sérieux avantages attachés à l'autorisation préfectorale [nºˢ 1589, 1590, 1594] et à la reconnaissance légale [nº 1336].

Ces sociétés, seulement réglées par leurs statuts et soumises aux lois de police générale, ont toujours usé du droit d'élire leur président et leur bureau comme elles l'entendent, et le décret du 27 octobre 1870 n'a rien changé à leur situation.

1593. Il ne saurait échapper que les associations de prévoyance et de secours mutuels se distinguent des institutions d'assistance, par ce caractère distinctif, que nous avons déjà constaté [nº 1381], qu'elles ont pour but d'empêcher de naître le mal que les institutions de bienfaisance [nº 1494] essaient d'atténuer. En outre, l'ouvrier ou tout membre d'une association doit surtout à lui-même les ressources qu'il obtient, à charge de retour, par l'assistance mutuelle. Les pouvoirs publics, depuis 1852, ont été sagement inspirés, en perfectionnant et en favorisant les sociétés de secours mutuels; et la commission supérieure d'encouragement et de surveillance des sociétés de secours mutuels a pu dire, dans un de ses rapports annuels sur la situation de ces sociétés, prescrit par l'article 20 du décret organique du 26 mars 1852 : « Ces sociétés » enlèvent l'ouvrier à son isolement; elles lui donnent des amis » et des auxiliaires contre les misères de la vie; elles lui apprennent à ne pas séparer son intérêt de celui de ses frères, à unir » dans la même œuvre la prudence qui s'occupe de soi, et la charité qui travaille au profit des autres ». Aussi la mutualité est-elle en quelque sorte élevée au rang d'une institution publique

comme pouvant le plus contribuer au bien-être des classes ouvrières et à l'amélioration de la santé publique, à la condition de ne pas sortir de son domaine, qui doit rester absolument fermé aux questions politiques.

Dans un autre ordre d'idées, quelques sociétés, sans se demander assez si l'institution ne doit pas se renfermer dans l'objet de sa fondation, ont cru pouvoir étendre le domaine de la mutualité, et ont cherché à en tirer de nouveaux avantages, en entant sur les sociétés de secours mutuels, qui leur offraient un personnel tout préparé et une organisation régulière, des sociétés coopératives de consommation. La commission supérieure a été d'avis qu'il y aurait danger à mêler deux institutions dont chacune d'elles exige des opérations spéciales et des aptitudes particulières bien différentes, et qu'il était préférable que la société de secours mutuels restât étrangère au caractère industriel des opérations coopératives.

1594. Au 31 décembre 1878, le nombre des sociétés de secours mutuels était de 6,293, dont 4,474 approuvées et 1,819 autorisées. Le personnel des sociétés approuvées et autorisées était de 977,752 membres, dont 135,575 honoraires et 842,177 participants. L'actif des deux catégories de sociétés (approuvées et autorisées) s'élevait, à la même date, à 85,732,388 fr. 91 c. Les recettes des sociétés approuvées et autorisées se sont élevées, pour l'exercice 1878, à 18,937,596 fr. 82 c., savoir 12,456,125 fr. 08 c. pour les sociétés approuvées et 6,481,471 fr. 74 c. pour les sociétés autorisées ; les dépenses, dans le même exercice, ont été de 16,409,579 fr. 85 c., savoir 10,961,646 fr. 14 c. pour les sociétés approuvées et 5,447,933 fr. 71 c. pour les sociétés autorisées ; mais, sur ce total des dépenses, il faut déduire la somme de 1,200,314 fr. 11 c. représentant le total des versements faits, en 1878, par les sociétés approuvées aux caisses de retraite, et qui doit être reportée à l'actif des sociétés, ce qui réduit le total réel des dépenses à 15,209,265 fr. 74 c. ; l'excédant des recettes sur les dépenses a donc été, en 1878, de 3,728,331 fr. 08 c.

Il faut remarquer, dans les chiffres qui précèdent, celui des versements opérés à la caisse des retraites, dont l'importance est un signe manifeste de prospérité et d'administration prévoyante. Ces versements de 1878 dépassent ceux de 1869 d'une somme de 432,661 fr., et la moyenne des dépôts à la caisse des retraites, qui s'élevait, pendant l'année 1869, à 642 fr. par société, a atteint 1,145 fr. 67 c. en 1878.

Aux termes de l'article 13 du décret organique du 26 mars 1852, les sociétés de secours mutuels approuvées doivent verser leurs excédants disponibles à la caisse des dépôts et consignations qui sert un intérêt de 4 1/2 %. Cette disposition réglementaire a pour but, tout en assurant aux capitaux économisés par les sociétés un intérêt suffisamment rémunérateur, de les garantir contre toute éventualité de perte ou de soustraction frauduleuse. Au 31 décembre 1870, le solde créditeur des fonds de réserve, constaté par la caisse des dépôts et consignations, était de 5,144,785 fr.; au 31 décembre 1878, il était de 7,893,653 fr.

Nous empruntons les renseignements qui précèdent au *Rapport sur les opérations des sociétés de secours mutuels pendant l'année 1878*, présenté au président de la République par le ministre de l'intérieur. Ces rapports officiels sont suivis chaque année de tableaux indiquant les sociétés approuvées, leurs dénominations, la date de l'approbation, l'état du personnel et la situation financière de chacune d'elles, le mouvement des fonds de retraites, les rentes viagères inscrites, les placements de fonds à la caisse des dépôts et consignations à titre de dépôts libres pour la formation des fonds de réserve, enfin la situation du fonds de dotation des sociétés de secours mutuels.

1595. c. *Monts-de-piété.*

« Les monts-de-piété, ou maisons de prêts sur nantissements, » seront institués comme établissements d'utilité publique, et » avec l'assentiment des conseils municipaux, par des décrets du » président de la République, selon les formes prescrites pour » ces établissements »; ainsi s'explique l'article 1 de la loi du 24 juin 1851 sur les monts-de-piété. Ce texte consacre à la fois la définition de ces établissements et leur caractère d'établissements d'utilité publique. Ils sont administrés par un conseil d'administration présidé par le maire, et dont les membres, nommés par le préfet (à Paris par le ministre de l'intérieur [n° 1512]) et renouvelables par tiers, sont choisis en nombre égal parmi les conseillers municipaux, les administrateurs des établissements charitables et les autres citoyens domiciliés dans la commune. Le directeur ou agent responsable est nommé par le ministre de l'intérieur ou par le préfet sur la présentation du conseil d'administration. L'article 2 de la loi de 1851 ajoute ces deux règles fondamentales : 1° que « le décret d'institution déterminera l'organi- » sation de chacun d'eux et les conditions particulières de leur

» gestion » ; et 2° que « les monts-de-piété seront, quant aux règles » de comptabilité, assimilés aux établissements de bienfaisance ».

Les monts-de-piété peuvent ester en justice, suivant la règle commune aux établissements d'utilité publique [n° 1338 4°], sans l'autorisation préalable du conseil de préfecture; il suffit que le directeur soit muni d'un avis du conseil de surveillance (c. ch. civ. 18 décembre 1866, *Wittersheim* c. *mont-de-piété de Paris*).

Les monts-de-piété peuvent ou avoir une existence indépendante de tout autre établissement, ou être associés à quelque autre établissement, hospice, bureau de bienfaisance, auquel ils peuvent être astreints de verser une portion de leurs bénéfices soit d'après leurs statuts, soit d'après des conventions postérieures régulièrement approuvées.

Les monts-de-piété sont en effet créés, comme ces établissements dont ils peuvent être des annexes, dans un but de bienfaisance qu'ils n'atteignent pas toujours [n° 1597]. L'assemblée nationale de 1871 avait été saisie de diverses propositions de loi d'initiative parlementaire les concernant, et qui n'ont pas abouti. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 4 mai 1873 (*Bull. off.*, p. 238) a fait parvenir aux préfets un questionnaire détaillé sur l'origine, l'organisation et les attributions de chaque mont-de-piété, afin de réunir les renseignements les plus circonstanciés sur cette institution.

1596. Il existe en France, d'après la *Statistique* de l'année 1877 (nouvelle série, tome VII, déjà cité [n°s 1462, 1494, 1556]), 42 monts-de-piété répartis entre 24 départements. Le département du Nord en compte 6 à lui seul; les Bouches-du-Rhône et Vaucluse chacun 4; le Pas-de-Calais 3; le Gard, Meurthe-et-Moselle, la Seine-Inférieure, Seine-et-Oise et le Var chacun 2. Il y a un seul mont-de-piété dans chacun des départements suivants : Aine, Alpes-Maritimes, Côtes-d'Or, Doubs, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Isère, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Marne, Rhône, Seine, et Haute-Vienne.

La population desservie est, d'après le recensement de 1876, de 1,988,000 habitants pour Paris, dont le mont-de-piété est naturellement le plus considérable par le nombre et l'importance de ses opérations, et de 2,746,000 pour les 41 autres bureaux.

En 1877 le montant des avances des monts de-piété sous les deux formes de l'engagement et du renouvellement ont été de 80,184,329 francs, se divisant ainsi : montant des engagements,

55,311,460 fr. (dont 35,180,383 fr. pour le mont-de-piété de Paris); montant des renouvellements, 24,872,860 fr. (dont 8,535,927 fr. pour celui de Paris). Enfin, dans la même année 1877, si l'on se place au point de vue des dégagements, on trouve 2,835,086 articles dégagés, sur lesquels les sommes prêtées s'élevaient à 50,122,011 francs.

Dans le document auquel nous empruntons ces chiffres, le ministère de l'agriculture et du commerce donne en outre tous les renseignements relatifs au fonctionnement des monts-de-piété [1].

1597. En plaçant les monts-de-piété à la suite des institutions de prévoyance, nous imitons les statistiques officielles. L'*Annuaire statistique de la France* les place même en tête de la VIII[e] section consacrée aux institutions de prévoyance, avant les caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels; la *Statistique annuelle de la France* les place immédiatement après les caisses d'épargne. Cette observation est faite parce que nous ne trouvons pas en réalité les caractères de l'institution de prévoyance dans la maison de prêt sur gage. Est-elle davantage une institution de charité, alors que les petits prêts au dessous de 10 francs qu'elle effectue, et qui forment les trois quarts de ses prêts, sont faits à un taux d'intérêt qui ferait condamner un simple particulier comme usurier? Peut-on y voir davantage un établissement de crédit, puisque l'emprunteur, au lieu d'y trouver le moyen de disposer momen-

[1] « Les prêts sont consentis gratuitement par les monts-de-piété de Grenoble, Montpellier et Nice, et à peu près gratuitement par ceux d'Angers et de Nîmes, le premier ne prélevant que 1 fr. °/. et le second 50 centimes. Les établissements d'Arles, de Brest, de Cambrai, de Nîmes et de Valenciennes ont été en déficit en 1875. En 1876, il n'y a eu de déficit que dans les monts-de-piété de Cambrai et de Carpentras. En 1877 le déficit a atteint ceux de Lunéville et de Valenciennes Aucun bénéfice n'a été réalisé, pendant la même année, dans les monts-de-piété d'Apt, Arras, Dijon, Grenoble, Montpellier et Saint-Quentin. Les 34 autres établissements ont fait, en 1877, un bénéfice de 1,187,478 fr., qui a servi soit à accroître la dotation des établissements, soit à reconstituer leur capital. Toutefois le mont-de-piété de Paris, ainsi que ceux d'Avignon, de Brignoles, de Lille, de Lyon et de Rouen, attribuent une partie de leurs bénéfices aux hôpitaux ou à des œuvres de bienfaisance. En 1876, les bénéfices réalisés par les monts-de-piété s'élevaient à 922,290 fr.; ils avaient été, en 1875, de 816,165 fr.; en 1874, de 338,316 fr.; en 1873, de 285,103 fr.; ils sont donc en voie manifeste d'accroissement. Les frais d'administration, qui avaient été, en 1873, de 2,333,836 fr., en 1874 de 2,546,810 fr., en 1875 de 2,488,706 fr., et en 1876 de 2,610,314 fr., s'élèvent, en 1877, à 2,693,427 fr. (*Statistique annuelle de la France*, tome VII, année 1877, page XCIII) ».

tanément du capital d'autrui, commence par aliéner son propre capital? Si le mont-de-piété ne répond de nos jours d'une manière satisfaisante à la destination ni d'une institution de prévoyance, ni d'une institution de charité, ni d'une institution de crédit, serait-il un anachronisme? Son monopole du droit d'effectuer le prêt sur gage par simple reconnaissance, avec faculté de le faire vendre aux enchères publiques dans un délai fixé, et sans l'accomplissement des formalités prescrites par le Code civil (art. 2073 à 2084), doit-il faire place à l'application du principe de la liberté des conventions? Les petits prêts nous le montrent traitant avec des indigents qui méritent l'assistance; les prêts supérieurs, sur lesquels seuls il réalise les bénéfices mentionnés ci-dessus [n° 1596 *en note*], nous le montrent traitant avec des négociants qui engagent leurs marchandises dans l'intérêt de leurs affaires industrielles ou commerciales; dans la gestion de leurs affaires, ils n'ont droit qu'à la liberté des conventions par eux jugées propres à sauvegarder leurs intérêts. Le mont-de-piété de Paris emprunte les capitaux des particuliers qui prennent ses bons, et obtient ainsi les fonds qu'il prête; l'industrie libre et privée saurait en faire autant; le crédit agricole en a besoin. Quoi qu'il en soit, ce mélange de caractères différents et incomplets, qui ne correspondent plus exactement aux besoins de la société et des situations diverses en présence desquelles les monts-de-piété se trouvent actuellement placés, explique l'état stationnaire de cette institution, tandis que les véritables institutions de bienfaisance et les véritables institutions de prévoyance ont pris l'énergique développement que nous avons constaté, et que l'essor des établissements de crédit n'est pas moins considérable.

1598. *d. Institutions diverses.*

Une étude économique sur les institutions de prévoyance devrait, comme le congrès des institutions de prévoyance de 1878, faire leur place aux unions de consommation, aux unions de crédit, aux banques populaires. Mais ces institutions diverses, qui attendent l'intervention et la sanction des lois positives, sont étrangères au droit administratif et aux établissements d'utilité publique. Nous nous bornons à mentionner le développement pris en Angleterre, en Autriche et surtout en Allemagne, par les banques de crédit mutuel, qui, dans ce dernier pays, sept ans après la loi allemande qui a consacré leur existence, ont pu réaliser en 1874 des prêts s'élevant à 2 milliards au profit

de 500,000 membres ou clients. Un système qui substituerait à la solidarité des membres de chaque société leur responsabilité nettement limitée, complétée par l'assurance mutuelle des diverses sociétés, aurait plus de chances de succès en France.

Nous ne faisons que mentionner, et sans les assimiler aux institutions de prévoyance, les sociétés de charité maternelle, instituées par décrets. Elles peuvent recevoir des dons et legs avec l'autorisation du préfet, quand ils ne donnent pas lieu à réclamation, et du chef de l'État dans le cas contraire, par application de la règle générale de l'article 910 du Code civil; le préfet est aussi investi du droit d'approuver les règlements, budgets et comptes de ces sociétés (D. décentr. tabl. A 31° et 32°).

1599. II. — Des établissements d'utilité publique étrangers.

Ce n'est qu'au point de vue de leur situation juridique en France et des droits qu'ils peuvent avoir à y exercer, que nous avons à parler ici de ces établissements. Ce ne sont pas en effet les seuls établissements d'utilité publique français qui sont traités en France comme formant des personnes civiles; cette qualité et les avantages qui en découlent de plein droit appartiennent également aux établissements d'utilité publique étrangers, lorsqu'ils sont investis de l'existence légale d'après les lois de leur pays; de sorte qu'ils peuvent posséder des meubles et des immeubles en France, et y recevoir des dons et legs aux conditions auxquelles sont soumis à cet égard les établissements français. Ils bénéficient des dispositions favorables écrites dans la loi française pour les individus étrangers. C'est une large interprétation de la loi du 14 juillet 1819; elle donne le droit aux établissements français de prétendre aux mêmes prérogatives en pays étranger.

1600. Cette interprétation libérale des lois qui règlent la situation des étrangers en France, au profit des établissements d'utilité publique étrangers, est donnée par un avis du conseil d'État du 12 janvier 1854, que nous reproduisons textuellement.

Le conseil d'État...; Sur la première question : considérant qu'aux termes de l'article 1 de la loi du 14 juillet 1819, tout étranger a qualité pour recevoir des biens situés en France; que ladite loi n'a fait aucune exception en ce qui concerne les personnes civiles; que la discussion et les rapports qui ont précédé l'adoption de ladite loi dans le sein des deux Chambres établissent au contraire que l'intention du législateur avait été de consacrer de la manière la plus large et la plus complète l'abolition de l'ancien droit d'aubaine dans toutes les applications dont il était susceptible; et que, dès lors, le bénéfice de la loi du 14 juillet 1819 ne saurait être refusé à tout établissement d'utilité publique étranger.

constituant régulièrement une personne civile; — Sur la seconde question : considérant qu'aux termes de l'article 910 du Code Napoléon, les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune ou d'établissements d'utilité publique, n'ont d'effet qu'autant qu'elles sont autorisées par le chef de l'État; considérant que le but de cette disposition, tel qu'il a été défini par les orateurs du gouvernement lors de la discussion du Code Napoléon, est non-seulement l'exercice du droit de tutelle qui appartient à l'autorité supérieure à l'égard des établissements charitables et des autres établissements d'utilité publique qui existent en France, mais aussi la consécration d'un droit de souveraineté en vertu duquel il appartient au chef de l'État d'annuler ou d'autoriser toute libéralité faite au profit d'un établissement quelconque, s'il l'a jugé susceptible de porter atteinte soit à l'intérêt des familles, soit à l'intérêt de l'État, et que, dès lors, l'application des dispositions de l'article 910 ne saurait dépendre de la nationalité de l'établissement public auquel la libéralité a été faite; considérant d'ailleurs que les termes de l'article 910 sont formels et qu'aucune autre disposition de la loi n'y a dérogé en ce qui touche les établissements publics étrangers; Est d'avis : — 1° que tout établissement d'utilité publique étranger, constituant régulièrement une personne civile, a qualité pour recevoir des dons et legs de biens meubles ou immeubles situés en France; que lesdits dons et legs au profit d'établissements d'utilité publique étrangers ne peuvent avoir d'effet qu'autant qu'ils ont été autorisés par le gouvernement français.

1601. Relativement aux sociétés étrangères, la loi du 30 mai 1857 dispose qu'elles ne peuvent ester en justice en France et y exercer tous leurs droits qu'après y avoir été autorisées par décrets rendus en conseil d'État; cette autorisation laisse subsister le droit du défendeur d'opposer à tout étranger demandeur l'exception *judicatum solvi* (art. 16 C. civ. et 166 C. proc. civ.); cette intervention du conseil d'État n'emporte pas plus cette dispense que ne le fait l'admission d'un étranger indigent, par le bureau compétent, au bénéfice de l'assistance judiciaire (L. 22 janvier 1851), qui peut lui être accordée lorsqu'un tribunal français est compétent pour statuer. Mais il faut noter que cette intervention du pouvoir exécutif français laisse à ces sociétés étrangères leur caractère de sociétés commerciales ou civiles, les assimile, au point de vue de l'exercice de leurs droits, et encore sous les réserves que nous venons d'indiquer, aux sociétés françaises, mais ne leur confère nullement le caractère d'établissements d'utilité publique. Elles ne sont donc ici mentionnées que dans le but de mettre en garde contre une fausse interprétation de la loi du 30 mai 1857.

FIN DU TOME II ET DERNIER.

ERRATUM.

—

N° 839, page 31.—Les articles 1, 2 et 3 du décret du 27 décembre 1858 portant règlement pour l'exécution du décret du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris, sont remplacés par les dispositions suivantes du décret portant règlement d'administration publique du 14 juin 1876 :

Art. 1. Lorsqu'il y aura lieu de procéder à l'ouverture, au redressement ou à l'élargissement d'une rue à Paris ou dans une des villes auxquelles l'article 2 du décret du 26 mars 1852 aura été déclaré applicable, et qu'il paraîtra nécessaire de comprendre dans l'expropriation, en conformité dudit article, des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, ces parcelles seront désignées sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre Ier, article 2, de la loi du 3 mai 1841, et mention en sera faite dans l'avertissement publié en vertu de l'article 3 de l'ordonnance royale du 23 août 1835. Il sera statué sur l'autorisation d'acquérir lesdites parcelles par le décret qui déclarera d'utilité publique l'opération de voirie projetée.—Art. 2. Si, postérieurement au décret portant déclaration d'utilité publique, l'administration reconnaît la nécessité d'acquérir des parties d'immeubles situées en dehors des alignements, ces parcelles seront indiquées sur le plan soumis à l'enquête prescrite par le titre II de la loi du 3 mai 1841; il en sera fait mention dans l'avertissement donné conformément à l'article 6 de ladite loi, et l'expropriation n'en pourra être autorisée, même en l'absence d'opposition, que par un décret rendu en conseil d'État.—Art. 3. La disposition qui précède ne fait pas obstacle à ce que le préfet statue, conformément aux articles 11 et 12 de la loi du 3 mai 1841, aussitôt après l'accomplissement des formalités prescrites par le titre II de ladite loi, à l'égard de toutes autres propriétés comprises dans l'expropriation.

N° 1458, ajouter à la fin du numéro, page 623, le texte suivant :

Lorsqu'en exécution du § 4 de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, il y aura lieu, par le gouvernement, d'imposer d'office sur les communes des centimes additionnels pour le paiement des dépenses obligatoires, le nombre de ces centimes ne pourra excéder le maximum de dix, à moins qu'il ne s'agisse de l'acquit de dettes résultant de condamnations judiciaires, auquel cas il pourra être élevé jusqu'à vingt centimes (Loi du 12 août 1876; *relative aux contributions directes à percevoir en 1877*, art. 8).

TABLE ANALYTIQUE

DU TOME SECOND.

TITRE DEUXIÈME. — Réglementation administrative des principes du droit public français.

CHAPITRE III. — Principes de l'ordre naturel ou civil.

(Suite.)

SECTION VI. — Inviolabilité de la propriété.

§ II. — *Servitudes légales d'utilité publique.*

§ III. — *Restrictions au droit de propriété en matière de mines, marais, landes, montagnes, dunes, bois et forêts.*

Numéros. Pages.

CHAPITRE PREMIER. — DE L'ÉTAT.

SECTION PREMIÈRE. — DE L'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME GARDIEN DU DOMAINE PUBLIC.

§ Ier. — *Caractères constitutifs de la domanialité publique.*

§ II. — *Dépendances du domaine public national.*

§ III. — *Du régime du domaine public.*

§ IV. — *Régime légal des cours d'eau du domaine public comparés à ceux qui n'en font pas partie.*

Numéros. Pages.

SECTION II. — De l'État propriétaire de son domaine propre.

§ Ier. — *Composition du domaine de l'État.*

§ II. — *Modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation du domaine de l'État, et actions domaniales.*

§ II. — *Dette viagère; pensions de retraite.*

B. Taxes assimilées aux contributions directes.

C. Recouvrement des contributions directes et taxes assimilées.

§ III. — *Contributions indirectes.*

A. Règles communes à toutes les contributions indirectes.

B. Droits sur les boissons.

Numéros. Pages.

C. Autres contributions indirectes anciennes.

D. Monopoles de l'État.

E. Contributions indirectes nouvelles.

§ IV. — *Douanes.*

§ V. — *Droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe, de timbre, et droits divers sur les valeurs mobilières.*

A. Droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque.

CHAPITRE DEUXIÈME. — DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

SECTION PREMIÈRE. — ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET ÉTABLISSEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE.

SECTION II. — DÉPARTEMENTS.

Numéros. Pages.

SECTION III. — Communes.

§ Ier. — *Domaine public communal.*

A. Chemins vicinaux.

§ III. — *Actes de la vie civile de la commune.*

A. Actes divers de la commune et partages de biens communaux.

B. Dons et legs.

§ IV. — *Finances, actions, créances et dettes des communes.*

A. Finances communales.

SECTION VI. — Congrégations religieuses.

SECTION VII. — DE DIVERS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET DE CERTAINES CAISSES DE L'ÉTAT.

SECTION VIII. — De divers établissements d'utilité publique, et des établissements d'utilité publique étrangers.

FIN DE LA TABLE ANALYTIQUE DU TOME II ET DERNIER.

TABLE DES CHAPITRES

DU TOME SECOND.

1er APPENDICE.

PROGRAMME DÉTAILLÉ DES MATIÈRES ADMINISTRATIVES DES CONCOURS POUR L'AUDITORAT AU CONSEIL D'ÉTAT [1].

I.

Numéros de l'ouvrage.

Organisation, attributions et mode de procéder de l'administration préposée au soin des intérêts de l'État. Agents et conseils qui composent la hiérarchie administrative. 3, 4, 24, 32, 47, 50, 60 à 88.

Organisation, attributions et mode de procéder des agents et conseils préposés à la gestion des intérêts locaux dans les départements et les communes. Rapports de ces autorités avec l'autorité centrale. 54 à 59, 89 à 242.

Organisation spéciale à l'Algérie et aux colonies. 533 à 541, 1483.

Organisation, attributions et mode de procéder des diverses juridictions administratives. 243 à 532.

Du principe de la séparation des pouvoirs, notamment de l'indépendance de l'autorité administrative à l'égard de l'autorité judiciaire. Conflits d'attributions positifs et négatifs. Des poursuites dirigées contre les agents du gouvernement. 8 à 52, 648 à 696.

II.

Du budget de l'État. Comment il est préparé, voté, modifié et réglé. Principes généraux de la comptabilité publique. De l'établissement et de la liquidation des dettes de l'État. Du recouvrement des créances de l'État. 398, 399, 431, 444 à 463, 566 à 580, 1054 à 1063, 1477.

Des diverses ressources de l'État. Des impôts directs ; leur assiette et leur recouvrement. Des impôts indirects ; notions générales sur leur assiette. Des monopoles. 1115 à 1327.

Des produits de la gestion des biens de l'État. 578, 959, 1002, 1014 à 1036.

[1] Ce programme reproduit textuellement celui qui avait été fixé par l'arrêté du 16 mars 1870. — *Voir* [tome I, pages 72 à 78, nos 78, 80 à 82] toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives aux AUDITEURS AU CONSEIL D'ÉTAT.

Numéros de l'ouvrage.

De la dette publique. 1064 à 1077.

De la caisse d'amortissement. 950, 1023, 1074, 1094 à 1100, 1389, 1390, 1564.

Des pensions civiles. Des pensions de l'armée de terre. Des pensions servies sur les fonds de la caisse des invalides de la marine. 636, 1079 à 1093, 1558, 1560, 1565 à 1570.

De la monnaie. Des divers-systèmes relatifs à l'étalon monétaire. De la théorie des monnaies d'appoint, et conditions qui les distinguent des monnaies courantes. 501 à 524.

Des charges et des ressources des départements. 1355 à 1363.

Des charges et des ressources des communes. 1455 à 1470.

Des biens communaux. Des immeubles affectés aux services publics communaux, notamment des églises, presbytères et cimetières. 704, 865, 1364 à 1420.

Du régime des cultes. Rapports de l'État avec les différents cultes au point de vue spirituel et au point de vue temporel. Administration, charges et ressources des établissements publics institués pour l'exercice du culte catholique. Règles spéciales aux congrégations religieuses. Administration des établissements publics institués pour l'exercice des cultes protestants reconnus et du culte israélite. 697 à 730, 794, 810, 1513 à 1548, 1553.

Du régime de l'instruction publique. Enseignement supérieur, secondaire, primaire. Droits des citoyens. Pouvoirs de l'autorité publique. Des dépenses imposées à l'État, aux départements et aux communes pour l'organisation de l'instruction publique à ses différents degrés. Établissements publics et d'utilité publique qui se rattachent au service de l'instruction publique. Leur administration. 464 à 482, 752, 1355, 1453, 1457 à 1459, 1480, 1538, 1546 à 1548, 1550 à 1553, 1579, 1580.

De l'assistance publique. Constitution et administration des hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance. Règles spéciales aux aliénés et aux enfants assistés. Des établissements d'utilité publique institués en vue de l'assistance ou de la prévoyance. 417, 1485, 1493 à 1512, 1554 à 1562, 1581 à 1597.

Règles relatives au mode d'exécution des travaux publics. Des marchés ou entreprises. Des concessions de travaux. 315 à 325, 1112.

Des préjudices causés aux propriétaires par l'exécution des travaux publics. Dommages proprement dits. Extraction de matériaux et occupation de terrains. Expropriation pour cause d'utilité publique. 326 à 332, 806 à 849, 867 à 870, 1376.

Routes nationales et départementales. Établissement des routes. Droits et charges de l'État et des départements. Obliga-

Numéros de l'ouvrage.

2e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'AUDITORAT A LA COUR DES COMPTES [1].

Le ministre secrétaire d'État du département des finances, vu l'arrêté du 17 novembre 1856 portant nomination d'une commission chargée de la préparation d'un programme d'examen pour les aspirants aux fonctions d'auditeur près la cour des comptes; vu le projet de programme préparé par la commission d'examen; arrête :

Art. 1. — L'examen des candidats aux fonctions d'auditeur près la cour des comptes portera:

Numéros de l'ouvrage.

1° Sur l'organisation et les attributions du conseil d'État, 16, 17, 37, 39, 50, 74 à 88, 244 à 286.

De la cour des comptes, 444 à 463.

Des conseils de préfecture. 90, 91, 126 à 128, 271, 273, 288 à 426, 536.

2° Sur les règles et les formes de la comptabilité publique, tant en deniers, 398, 399, 444 à 462, 566 à 568, 1061 à 1063, 1107 à 1109.

Qu'en matières. 463.

3° Sur la législation relative à l'établissement et au règlement des budgets de l'État, 39, 46, 566 à 580, et 17e appendice.

Des départements, 141, 166, 168, 1355 à 1363.

Des communes, 208, 231 à 235, 1457 à 1470, 1477.

Et des établissements publics. 1477, 1496, 1497, 1501, 1526, 1527.

4° Sur les règles d'après lesquelles doivent être justifiées les recettes et les dépenses. 72, 141, 150, 168, 237, 398, 399, 456 à 459, 462, 568, 1055 à 1063, 1477 à 1479.

5° Sur les calculs arithmétiques.

Art. 2. Les épreuves consisteront dans une composition écrite et un examen oral. — Art. 3. Après la clôture des examens, le président de la commission remettra au ministre, avec les procès-verbaux des diverses séances, la liste des candidats qu'elle aura reconnus admissibles. — Art. 4. Le présent arrêté sera déposé au secrétariat général pour être notifié à qui de droit. — Paris, le 30 novembre 1856.

[1] Tous les textes relatifs à la nomination, à la position et aux fonctions des AUDITEURS A LA COUR DES COMPTES sont reproduits n° 452, tome I, pages 411 et 412.

3e APPENDICE.

MATIÈRES DU COURS DE DROIT ADMINISTRATIF SUR LESQUELLES LE PROFESSEUR INTERROGE PLUS PARTICULIÈREMENT ET D'UNE MANIÈRE APPROFONDIE AU DEUXIÈME EXAMEN DE DOCTORAT DANS LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS.

Numéros de l'ouvrage.

Comparaison du conseil d'État actuel avec le conseil d'État des régimes antérieurs. 74 à 88, 261 à 286.

Séparation des autorités administrative et judiciaire, avec tout ce qui se rattache à ce principe de droit public, y compris l'indication de la place qui appartient à ces autorités dans la division des pouvoirs, la détermination du contentieux administratif, les conséquences de l'abrogation de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, l'institution des conflits, et les applications du principe aux principales matières administratives. 23, 24, 32 à 35, 244 à 260, 648 à 696, 746, 747, 960 à 968, 1055 à 1060.

Expropriation pour cause d'utilité publique. 806 à 881.

Domaine national. 907 à 1052.

Édifices publics; églises. 909 à 925, 955, 956, 1024, 1025, 1340, 1401 à 1409, 1414 à 1430, 1531.

Établissements publics et établissements d'utilité publique. 1328 à 1339.

Centralisation et décentralisation. 89 à 103, 138 à 174, 231 à 235.

Actes de la vie civile des départements, communes établissements publics et établissements d'utilité publique; autorisations. 1330 à 1339, 1346 à 1355, 1410 à 1413, 1421 à 1427, 1439 à 1458, 1471 à 1536.

Partages de biens communaux et sectionnaires. 391 à 394, 1428 à 1438.

Loi du 24 mai 1825 relative aux congrégations religieuses de femmes. 1537 à 1545.

4° APPENDICE.

PROGRAMME DES COURS DE DROIT ADMINISTRATIF DANS LES FACULTÉS DE DROIT.

Le ministre secrétaire d'État au département de l'instruction publique et des cultes, vu l'avis du conseil impérial de l'instruction publique en date du 10 décembre 1856, arrête :

Art. 1. — A partir du 1er janvier 1863, le programme des cours de droit administratif dans les facultés de droit est et sera modifié ainsi qu'il suit :

Numéros de l'ouvrage.

1° *Notions générales et sommaires :*

Sur l'organisation et les attributions de l'autorité administrative; la hiérarchie de ses agents, de ses conseils et de ses juridictions ; 3, 4, 24, 32, 53 à 532.

Les différentes natures de contributions publiques, leur assiette et recouvrement ; 1115 à 1314.

Les cours d'eau, leur curage, le règlement des usines, le drainage et les irrigations ; 979 à 1014.

Le domaine public, fluvial et maritime ; 907 à 978, 1014 à 1047.

Les établissements dangereux et insalubres. 353 à 365.

2° *Notions approfondies :*

Sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 806 à 849.

La voirie et les alignements ; 333 à 346, 850 à 871, 1340 à 1345, 1366 à 1400.

La séparation des pouvoirs publics, 7 à 52.

Judiciaire, administratif, 32 à 35, 240 à 260, 648 à 656, 960 à 968, 1055 à 1060.

Et ecclésiastique ; 697 à 716, 1401 à 1409, 1417 à 1430, 1513 à 1548.

Conflits ; 657 à 678.

Appels comme d'abus ; 717 à 730.

Mises en jugement ; 679 à 696.

Autorisations. 1330 à 1340, 1345 à 1354, 1410 à 1412, 1421 à 1457, 1471 à 1484, 1485 à 1548, 1554 à 1559, 1571, 1598, 1599.

Art. 2. — MM. les recteurs des Académies sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. — Fait à Paris, le 31 décembre 1862. ROULAND.

5e APPENDICE.

CONCOURS DES ATTACHÉS A LA CHANCELLERIE ET AUX PARQUETS.

(*Article* 11 *du décret portant règlement d'administration publique du* 29 *mai* 1876 [1].)

Les épreuves du concours institué par l'article 6 du présent décret portent :

1° Sur le droit civil et commercial et sur la procédure, spécialement sur les attributions du ministère public en matière civile ; sur les faillites et les banqueroutes ; sur les saisies immobilières, les ordres et les contributions ;

2° Sur le droit criminel, spécialement sur la police judiciaire, l'instruction, les cours d'assises ;

3° Sur l'organisation judiciaire de la France, les devoirs des magistrats, la discipline judiciaire ;

Numéros de l'ouvrage.

4° Sur les principes généraux du droit public et administratif, spécialement sur la séparation des pouvoirs, les conflits positifs et négatifs. **1 à 52, 53 à 103, 183 à 186, 244 à 286, 287 à 291, 443, 541 à 543, 648 à 696, 697, 731, 746, 747, 818 à 825, 905, 906, 960 à 965, 1055 à 1060, 1094 à 1100, 1115, 1328 à 1339, 1547 à 1549.**

[1] Décret portant règlement d'administration publique du 29 mai 1876, *sur l'institution des attachés à la Chancellerie et aux Parquets.* — Le président de la République française, sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, président du conseil; vu l'ordonnance royale du 24 décembre 1844; le conseil d'État entendu, décrète: — Titre Ier. *Dispositions générales.* — Article 1. Les attachés à la chancellerie sont nommés au concours. Leur nombre maximum reste fixé à douze. — Art. 2. Les attachés aux parquets des cours et tribunaux sont divisés en deux classes. Les attachés de première classe sont nommés au concours; leur nombre maximum ne peut dépasser quarante-huit. Les attachés de deuxième classe sont choisis parmi les docteurs en droit et les licenciés qui ont subi avec succès les deux examens de doctorat. — Art. 3. Le garde des sceaux détermine les parquets qui peuvent recevoir des attachés; il fixe le nombre maximum des attachés, soit de première, soit de deuxième classe, à chaque parquet, et règle leur organisation. Il les nomme et les révoque. Nul ne peut être attaché à un parquet que sur la présentation ou de l'agrément du chef de ce parquet. — Art. 4. Il n'est admis aux parquets de la cour d'appel de Paris et du tribunal de première instance de la Seine que des attachés de première classe. — Art. 5. Dans les parquets autres que ceux de la cour d'appel de Paris et du tribunal de première instance de la Seine, les attachés de deuxième classe peuvent obtenir le titre d'attachés de première classe en se présentant aux concours qui seront institués ci-après. Les attachés soit de première, soit de deuxième classe, ne peuvent rester en fonctions plus de trois ans dans chacune de ces classes. — Art. 6. Il est ouvert, chaque année, à Paris, dans la première semaine de décembre, un concours auquel peut être admis tout docteur en droit présenté par un premier président, un procureur général ou le bâtonnier d'un barreau près une cour d'appel, ou qui, à défaut de présentation, justifie d'un des titres suivants : attaché de deuxième classe à un parquet; lauréat de l'Institut ou des facultés de droit de l'État; admissible à l'agrégation des mêmes facultés; licencié ès lettres. Les

candidats se font inscrire au secrétariat général du ministère de la justice ou au parquet de la cour d'appel de leur ressort, avant le 1er septembre. Le garde des sceaux apprécie s'ils réunissent les conditions morales qui doivent être exigées des aspirants à la magistrature et arrête la liste de ceux qu'il admet à concourir. — Art. 7. Un arrêté, publié au *Journal officiel* un mois à l'avance, fixe le jour de l'ouverture du concours Le même arrêté indique le nombre des places à donner. Jusqu'au commencement des épreuves, ce nombre peut être augmenté. — Art. 8. Le jury d'examen est nommé par le garde des sceaux, qui désigne le président; il est composé de deux membres de la cour de cassation, du secrétaire général ou d'un des directeurs du ministère de la justice, d'un membre du parquet d'une cour d'appel et d'un membre du parquet du tribunal civil, d'un professeur d'une faculté de droit, d'un membre ou d'un ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel. — Art. 9. Le jury classe, par ordre de mérite, les candidats dont les épreuves ont été satisfaisantes, sans s'arrêter au nombre des places mises au concours. La liste ainsi préparée est soumise au garde des sceaux. Celui-ci nomme les attachés et les répartit entre les services de la chancellerie et les parquets où il existe des places réglementaires d'attachés de première classe. Parmi les candidats promus à la première classe, ceux qui étaient attachés de deuxième classe à un parquet rentrent de plein droit, s'ils le demandent, avec leur titre nouveau, au parquet auquel ils appartenaient, lors même qu'il n'existerait pas à ce parquet de place réglementaire d'attaché de première classe. Les places mises au concours, qui, par ce motif ou par tout autre, ne sont pas occupées par les candidats auxquels leur rang de nomination les attribue, peuvent être dévolues à ceux qui les suivent dans l'ordre qu'ils occupent sur la liste arrêtée par le garde des sceaux. — Art. 10. Le garde des sceaux peut, par un arrêté spécial et sur la proposition du procureur général, ouvrir, dans une ville où sont tout à la fois établies une cour d'appel et une faculté de droit, un concours pour des places d'attachés à la chancellerie et d'attachés de première classe. L'arrêté fixe la date du concours, le nombre des places à donner et les ressorts où elles seront données. Il est publié au *Journal officiel* au moins quatre mois à l'avance. Le jury d'examen se compose de deux présidents ou conseillers et d'un membre du parquet d'une cour d'appel, d'un président ou d'un juge et d'un membre du parquet d'un tribunal, d'un professeur d'une faculté de droit, d'un membre ou ancien membre du conseil de l'ordre d'un barreau près une cour d'appel. Sont applicables, pour le surplus, toutes les dispositions du présent décret. — Titre II. *Matières des épreuves; règlement du concours.* — Art. 11 (*rapporté ci-dessus*). — Art. 12. Il y a des épreuves écrites et des épreuves orales. Après les épreuves écrites, le jury détermine les candidats qui sont admis aux épreuves orales. Les épreuves orales sont publiques. — Art. 13. Les épreuves écrites consistent en deux compositions, l'une sur une question de droit civil, l'autre sur une question de droit criminel ou de procédure civile. — Art. 14. Le sujet de chacune de ces compositions, commun à tous les candidats, est tiré au sort entre trois sujets choisis, séance tenante, par le jury. Il est dicté aux candidats, qui doivent le traiter en six heures, sans pouvoir consulter d'autres livres qu'un code non annoté. — Art. 15. Les compositions sont faites sur un papier délivré aux candidats, et en tête duquel ils inscrivent leur nom et leurs prénoms. Lors du dépôt de la composition sur le bureau, le juge surveillant place en tête un numéro d'ordre qui est répété sur le manuscrit. Les têtes des compositions sont détachées à l'instant et réunies sous une enveloppe cachetée, laquelle n'est ouverte qu'après l'examen et le jugement. — Art. 16. A la suite des épreuves écrites, la liste des candidats admis aux épreuves orales est dressée par ordre alphabétique. L'ordre dans lequel les candidats subissent chacune des deux épreuves orales est indiqué par un tirage au sort. — Art. 17. La première épreuve orale consiste en un exposé fait par le candidat sur une question tirée au sort et empruntée à l'une des matières énoncées à l'article 11. Cette question, contenue dans une enveloppe cachetée sur laquelle le président et le candidat apposent leur signature, est remise à celui-ci une heure avant le commencement de son épreuve. L'exposé ne dure pas plus d'une demi-heure. — Art. 18. La seconde épreuve orale ne peut être subie le même jour que la première; elle consiste en une interrogation d'une heure par les membres du jury sur les matières du concours, sans argumentation entre les concurrents. — Titre III. *Dispositions transitoires.* — Art. 19. Pourront être admis à concourir pour le titre d'attaché de première classe, jusqu'au 1er janvier 1878,

les licenciés en droit qui seront âgés de plus de vingt-trois ans au moment de la promulgation du présent décret. — Art. 20. Les licenciés en droit qui ont été nommés attachés aux parquets des cours et tribunaux avant le 1er janvier 1876, sont maintenus dans leurs fonctions avec le titre d'attachés de deuxième classe. Le délai de trois ans fixé à l'article 5 court pour eux du jour de leur nomination. — Art. 21. Les attachés de deuxième classe nommés à la suite du concours ouvert à Paris le 17 mars 1876 seront promus, sans nouveau concours, à la première classe, sous la condition de justifier du diplôme de docteur en droit. — Art. 22. Le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*. — Fait à Versailles, le 29 mai 1876. Maréchal DE MAC-MAHON, duc DE MAGENTA. — Par le président de la République : *Le garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, président du conseil*, J. DUFAURE (*a*).

Arrêté du 24 juillet 1876 fixant le nombre des attachés à la Chancellerie et aux différents parquets. — Le garde des sceaux, ministre de la justice ; vu les articles 1, 2, 3, 4 et 5 du décret du 29 mai 1876, relatif à l'institution des attachés à la chancellerie et aux parquets ; sur le rapport du conseiller d'État, secrétaire général, arrête : — Art. 1. Le nombre des attachés à la chancellerie et aux différents parquets est fixé conformément au tableau ci-joint :

Chancellerie, attachés de première classe	12
Cour de cassation, *idem*	2
Cour d'appel de Paris, attachés de première classe	6
Tribunal de la Seine, *idem*	12

COURS.	1re CLASSE.		2e CLASSE.		NOMBRE.
	COURS	TRIBUNAUX.	COURS	TRIBUNAUX.	
Agen	»		2	1 Agen.	3
Aix	1	1 Marseille.	1	1 Marseille, 1 Toulon, 1 Nice	6
Amiens	»		2	1 Alger.	3
Amiens	»		2	1 Saint-Quentin.	3
Angers	»		1	1 Angers, 1 Le Mans.	3
Bastia	»		1	1 Bastia.	2
Besançon	»		2	1 Besançon.	3
Bordeaux	2	1 Bordeaux.	2	2 Bordeaux.	7
Bourges	»		2	1 Nevers.	3
Caen	1		2	1 Lisieux.	4
Chambéry	»		2	1 Chambéry.	3
Dijon	»		2	1 Dijon.	3
Douai	1	1 Lille.	3	1 Lille.	6
Grenoble	»		1	1 Grenoble, 1 Valence.	3
Limoges	»		2	1 Limoges.	3
Lyon	1	1 Lyon.	1	1 Lyon, 1 Saint-Étienne.	5
Montpellier	1		2	1 Montpellier, 1 Béziers.	5
Nancy	1		2	2 Nancy.	5
Nîmes	»		2	1 Nîmes, 1 Avignon.	4
Orléans	»		2	1 Orléans.	3
Pau	»		2		2
Poitiers	1		1	1 Poitiers, 1 Saintes.	4
Rennes	1	1 Nantes.	2	1 Nantes, 1 Brest.	6
Riom	»		2	1 Le Puy.	3
Rouen	1	1 Rouen.	1	1 Rouen, 1 Le Havre.	5
Toulouse	2	1 Toulouse.	2	2 Toulouse.	7

Art. 2. Le conseiller d'État, secrétaire général, est chargé de l'exécution du présent décret. — Fait à Versailles, le 24 juillet 1876. J. DUFAURE.

a. Ampliation de ce décret a été adressée aux procureurs généraux en même temps qu'une circulaire du même ministre en date du 1 juin, insérée au *Journal officiel* du 7 mai 1876, page 3904

6e APPENDICE.

PROGRAMME DE L'EXAMEN AUX EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DES FINANCES [1].

A.

Programme de l'examen pour l'emploi de commis surnuméraire.

1re PARTIE. — *Épreuves écrites.* — 1° Une page d'écriture faite sous la dictée, sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'aucun livre ou secours étranger. 2° Formation d'un tableau d'après les éléments indiqués par les examinateurs. 3° Rédaction d'une note ayant trait à des questions d'administration. 4° Solution de problèmes exigeant la connaissance complète de l'arithmétique.

Numéros de l'ouvrage.

2me PARTIE. — *Épreuves orales.* — Notions générales sur l'organisation politique, judiciaire et administrative en France. Attributions des grands corps de l'État, des divers ministères et notamment de celui des finances. **1 à 52, 58 à 73, 427 à 437, 958 à 1114.**

Organisation et attributions du conseil d'État et de la Cour des comptes. **74 à 89, 261 à 286, 444 à 463.**

Notions élémentaires de la comptabilité. Théorie de la partie double. **398, 399, 454 à 459, 462, 463, 566 à 580, 1054 à 1064, 1477 à 1479.**

Exposé sommaire des diverses natures d'impôt. **1115 à 1327, 1351 à 1563, 1378 à 1390, 1394, 1395, 1455 à 1470.**

Notions sur la géographie en général, et particulièrement sur celle de la France. **54 à 58.**

[1] « Le ministre des finances, sur le rapport du directeur du cabinet, du personnel et de l'inspection générale, arrête : — Art. 1. Les surnuméraires de l'administration centrale sont divisés en deux classes : la première comprend les surnuméraires destinés aux travaux de rédaction, de vérification et de comptabilité ; la seconde comprend les expéditionnaires. — Art. 2. Les surnuméraires de 1re classe sont choisis parmi les candidats pourvus du diplôme de bachelier ès lettres ou de celui de bachelier ès sciences et déclarés admissibles après un examen subi conformément au programme A, annexé au présent arrêté. — Art. 3. Les surnuméraires de 2e classe sont choisis parmi les candidats déclarés admissibles après un examen subi conformément au programme B, annexé également au présent arrêté. — Art. 4. Nul n'est admis à subir l'examen avant l'âge de dix-huit ans ni après celui de trente ans. Toutefois, les anciens militaires comptant cinq années de service peuvent être admis jusqu'à trente-cinq ans à passer l'examen pour le surnumérariat de 2e classe. — Art. 5. Toute demande d'admission à l'emploi du surnuméraire doit être écrite sur papier timbré par le candidat lui-même et accompagnée des pièces ci-après désignées : 1° une expédition authentique de son acte de naissance, établissant qu'il est né Français ou la preuve qu'il a été naturalisé Français ; 2° une pièce établissant sa situation au point de vue du service militaire, si son âge le comporte ; 3° ses diplômes universitaires (examen A) ; 4° un certificat des autorités locales ou toute autre pièce authentique établissant que le candidat possède, personnellement ou par sa famille, les ressources nécessaires pour assurer son existence

Ne sont admis à la deuxième partie des épreuves que les postulants qui auront satisfait aux compositions de la première partie. Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, pourvu qu'ils n'aient pas alors dépassé la limite d'âge.

B.

Programme de l'examen pour l'emploi d'expéditionnaire surnuméraire.

1re PARTIE. — *Épreuves écrites.* — 1° Copie pendant une demi-heure d'un texte indiqué par les examinateurs. 2° Une page d'écriture faite sous la dictée, sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'aucun livre ou secours étranger. 3° Un tableau conforme à un modèle donné. 4° Exécution des quatre règles de l'arithmétique, et spécialement de l'addition. Solution d'un problème pouvant comprendre le calcul des fractions et des proportions. 5° Une rédaction de lettre ou de pétition sur un sujet indiqué.

Sont seules admises à correction les compositions des candidats dont l'écriture sera reconnue satisfaisante.

2me PARTIE. — *Épreuves orales.* — Notions générales sur les attributions des divers ministères et notamment de celui des finances. Notions sur la géographie de la France et de ses possessions (Algérie et colonies). Notions élémentaires de comptabilité.

Ne sont admis à la deuxième partie des épreuves que les postulants qui auront satisfait aux compositions de la première partie. Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, pourvu qu'ils n'aient pas alors dépassé la limite d'âge.

pendant la durée entière du surnumérariat. Le ministre statue sur l'admissibilité aux épreuves de l'examen. — Art. 6. Le ministre nomme, chaque année, les membres du comité d'examen, qui est composé ainsi qu'il suit : un directeur, président; le directeur du cabinet, du personnel et de l'inspection générale ; un sous-directeur; deux chefs de bureau; un sous-chef, secrétaire, sans voix délibérative. Les mêmes examinateurs peuvent être nommés pendant plusieurs années consécutives. — Art. 7. Les mises aux appointements et les avancements successifs ont lieu conformément à l'article 1er du décret du 21 octobre 1865. Toutefois, le maximum du traitement des expéditionnaires est fixé à trois mille cent francs. — Art. 8. Dans le cas où un expéditionnaire, arrivé au maximum de 3,100 francs, demanderait, avec l'appréciation de son directeur, à passer dans la catégorie supérieure, il pourrait y être classé, avec son traitement, après avoir subi l'examen conformément au programme A. Quant aux expéditionnaires pourvus du diplôme de bachelier ès lettres ou ès sciences, ils pourront, avec l'autorisation de leur chef de service, être admis à subir l'examen conformément au programme A, même avant d'avoir obtenu le traitement maximun de leur grade. — Art. 9. L'arrêté du 14 avril 1864 est et demeure rapporté. — Art. 10. Le présent arrêté sera déposé à la division chargée du contre-seing, pour être notifié à qui de droit. Fait à Paris, le 13 juin 1879. LÉON SAY. »

7° APPENDICE.

CONCOURS POUR L'ADMISSION AU SURNUMÉRARIAT DANS L'ADMINISTRATION DE L'ENREGISTREMENT, DES DOMAINES ET DU TIMBRE [1].

Examen du 1er degré (partie écrite). — *Article* 8 (*a*) *de l'arrêté du ministre des finances du* 27 *avril* 1875.

1° Une page d'écriture faite sous la dictée, sur papier non réglé, et sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'aucun livre ou secours étranger; 2° la même page recopiée à main posée; 3° établissement d'un état ou tableau d'après des indications fournies; 4° solution d'un problème d'arithmétique; 5° solution d'un problème de géométrie élémentaire pouvant comprendre la mesure des surfaces et des volumes;

Numéros de l'ouvrage.

6° Rédaction d'une lettre ou d'une note sur un sujet donné se rattachant aux notions élémentaires d'économie politique, **204, 205, 353, 501 à 524, 787 à 803, 872, 969 à 978, 1016, 1020 à 1023, 1034 à 1044, 1070 à 1075, 1094 à 1100, 1116 à 1127, 1227 à 1238, 1251 à 1263, 1314 à 1316, 1428 à 1438, 1459, 1462 à 1470, 1486.**

Ou de finances. **444 à 462, 501 à 526, 1014 à 1327, 1355 à 1363, 1455 à 1470, 1477 à 1480.**

(Le sujet de la composition écrite peut également être choisi parmi les matières de l'examen oral.)

[1] Le ministre des finances, vu l'article 30 de l'ordonnance royale du 17 décembre 1844; vu les arrêtés en date des 8 janvier 1846, 28 avril 1854, 9 juillet 1855, 11 novembre 1863 et 2 juillet 1874; vu les propositions de M. le directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre, arrête : — Art. 1er. L'admission au surnumérariat dans l'administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre aura lieu désormais conformément aux règles ci-après. — Art. 2. Nul ne peut être nommé surnuméraire s'il n'a dix-huit ans accomplis et moins de vingt-cinq ans. Toutefois, peuvent exceptionnellement être nommés surnuméraires les candidats âgés de plus de vingt-cinq ans qui ont satisfait aux épreuves du concours avant d'avoir accompli cet âge. Les candidats ont la faculté de faire inscrire leur demande avant l'âge de dix-huit ans. — Art. 3. Tout candidat doit se présenter à la direction du département où il réside, et rédiger sa demande d'admission sous les yeux du directeur. Il produit : 1° une expédition, dûment légalisée, de son acte de naissance; 2° la justification qu'il est pourvu du grade de bachelier ès lettres ou de celui de bachelier ès sciences complet; 3° un certificat des autorités locales constatant qu'il jouit de la qualité de Français et qu'il est de bonnes vie et mœurs; 4° un certificat des mêmes autorités ou toute autre pièce authentique établissant qu'il possède personnellement, ou par sa famille, les ressources nécessaires pour assurer son existence pendant la durée du surnumérariat, et pour fournir un caution-

Examen du 2e degré (partie orale). — *Article 19 (a) de l'arrêté du ministr des finances du 27 avril 1875.*

nement de 4,000 francs au moins, lorsqu'il sera nommé receveur. — Art. 4 Chaque demande est inscrite à sa date sur un registre à ce destiné. Le directeur recueille les renseignements nécessaires sur le pétitionnaire et sur sa famille; il transmet ces renseignements, avec son avis, au directeur général, qui décide si l'inscription doit, ou non, être maintenue. — Art. 5. Au 1er juillet de chaque année, ou aux autres époques qui sont fixées par le directeur général, les directeurs adressent à l'administration (bureau du personnel) la liste des candidats inscrits dans leur département, et, s'il y a lieu, un rapport motivé sur chaque candidat. Le directeur général statue sur l'admissibilité au concours. — Art. 6. L'examen est divisé en deux parties ou degrés. Il comprend une épreuve écrite et une épreuve orale. Il a lieu conformément aux règles ci-après. — Art. 7. Les candidats admis au concours sont convoqués pour l'examen écrit, devant des comités de premier degré, désignés par le directeur général. Chaque comité est composé du directeur du département où a lieu l'oxmen, de l'inspecteur et d'un vérificateur ou d'un receveur. — Art. 8 Le programme de l'examen écrit est fixé ainsi qu'il suit : *(a) (rapporté ci-dessus* — Art. 9. Deux jours sont consacrés aux compositions écrites : chaque journée est divisée en deux séances, dont la première commence de huit à neuf heures du matin, et la seconde de une heure à deux heures de l'après midi : 1er jour 1re séance : épreuves nos 1 et 2; 2e séance : épreuves nos 3 et 4; — 2e jour. 1re séance : épreuve no 5; 2e séance : épreuve no 6. — Art. 10. Les sujets pour les compositions écrites sont les mêmes pour tous les comités; ils sont transmis par l'administration centrale, et sous enveloppes cachetées, aux directeurs. Les enveloppes sont ouvertes en présence de tous les membres du comité et des candidats, et seulement au fur et à mesure des compositions. — Art. 11 Le temps accordé pour chaque opération est déterminé ainsi qu'il suit Epreuves : no 1, »; no 2, 45 m.; no 3, 1 h.; no 4, 1 h. 15 m.; no 5, 2 h. 15 m.; no 6, 3 h. — Art. 12. Les compositions sont faites, en présence des membres du comité, sur des feuilles fournies par l'administration et délivrées aux candidats au commencement de chaque séance. Dès qu'il a reçu une feuille, le candidat doit apposer *très-lisiblement* son nom et sa signature à l'angle droit de cette feuille, qui est ensuite pliée et cachetée, de manière que le nom et la

Numéros de l'ouvrage.

3° Des diverses ressources de l'État : 959, 1034 à 1044, 1101 à 1114, 1115 à 1327.

Des impôts directs : leur assiette et leur recouvrement; 1116 à 1188.

Des impôts indirects : notions générales sur leur assiette. 1116 à 1125, 1189 à 1327.

Des monopoles. 1227 à 1238, 1314, 1315.

4° Notions générales sur les règles et sur les formes de la comptabilité publique. 398, 399, 444 à 463, 1054 à 1064, 1477 à 1479.

Budget de l'État. 566 à 580.

— des départements. 1355 à 1363.

— des communes. 1455 à 1470.

Crédits. 572 à 576.

Exercices. 472, 571.

Cour des comptes. 444 à 463.

signature ne soient pas apparents. A l'expiration du temps fixé, les compositions, terminées ou non, sont remises au président, qui les place sous enveloppes cachetées en présence des membres du comité et des candidats, et les adresse immédiatement à la direction générale. — Art. 13. Un procès-verbal dressé à la fin de la dernière séance constate la régularité de l'opération et les incidents qui auraient pu survenir. Ce procès-verbal est transmis au directeur général dans un pli séparé. — Art. 14. Les opérations écrites sont soumises à l'appréciation d'une commission centrale dont les membres sont désignés par le directeur général. — Art. 15. Le pli contenant le nom et la signature des candidats n'est ouvert qu'après que le résultat des appréciations a été arrêté pour chaque épreuve. — Art. 16. Les fautes graves d'orthographe ou de langue française, une très-mauvaise écriture peuvent motiver l'exclusiou du concours. Cette exclusion peut être prononcée contre les candidats qui n'auraient pas fait l'une des compositions écrites désignées sous les numéros 4, 5 et 6 de l'article 8; elle est applicable de droit à ceux qui auraient commis une fraude quelconque. — Art. 17. Les candidats exclus du concours, conformément à l'article précédent, et ceux qui ne se trouvent pas classés en rang utile pour être admis à l'examen oral, d'après les bases arrêtées à l'avance par le directeur général, sont ajournés à l'année suivante ou définitivement rejetés, selon les cas prévus à l'article 22 ci-après. — Art. 18. Les candidats admis à subir l'examen oral sont convoqués devant un comité de second degré. Chaque comité du second degré est composé du directeur du département où a lieu l'examen, de l'inspecteur, d'un vérificateur ou d'un receveur, et d'un agent de l'administration centrale. — Art. 19. L'examen oral portera sur les matières suivantes: (a) (*rapporté ci-dessus*). — Art. 20. L'ordre dans lequel les candidats admis à l'examen oral doivent subir cet examen est déterminé par le sort. La durée de cette épreuve ne doit pas dépasser quarante-cinq minutes. — Art. 21. Les candidats sont examinés sur chacun des paragraphes du programme. Chaque examinateur tient note de son appréciation. L'opinion du comité est exprimée séparément pour chaque paragraphe. Il est dressé procès-verbal de l'examen de chaque candidat et de l'appréciation du comité. — Art. 22. Les comités se prononceront sur l'éducation, l'intelligence et la tenue des candi-

Numéros de l'ouvrage.

5° Des lois en général ; vote ; promulgation ; exécution. 14 à 33, 37 à 51, 58 à 73, 104 à 125, 187 à 217.

6° Organisation de l'administration de l'enregistrement ; classification hiérarchique et attribution de ses agents. 1034 à 1047, 1272. 1273, 1289, 1303 à 1313.

7° Indication sommaire des principales lois concernant l'enregistrement et le timbre. 1274 à 1302.

8° Notions élémentaires sur certaines parties du Code civil (liv. II, tit. I, *De la distinction des biens* ; tit. II, *De la propriété* ; liv. III, tit. I, *Des successions* ; tit. VI, *De la vente* ; tit. VIII, *Du contrat de louage*).

9° Système métrique.

10° Arithmétique et géométrie élémentaires.

dats, la position et l'honorabilité de leur famille. Ils exprimeront leur avis au moyen de chiffres et d'après les bases d'appréciation prévues dans l'article 24 ci-après. — Art. 23. Les procès-verbaux de l'examen oral, revêtus de la signature de tous les membres du comité, sont transmis au directeur général, avec les observations particulières du directeur, s'il y a lieu. — Art. 24. Afin d'arriver à une appréciation exacte et comparative des candidats, il est attribué à chacune des épreuves de l'examen écrit, par la commission mentionnée à l'article 14 ci-dessus, et à chaque paragraphe de l'examen oral, par le comité départemental. une valeur numérique exprimée par des chiffres qui auront respectivement la signification ci-après : 0, néant ; 1, très-mal ; 2, mal ; 3, 4, médiocrement ; 5, 6, 7, assez bien ; 8, 9, bien ; 10, très-bien. Les nuances entre ces appréciations pourront être exprimées par des nombres fractionnaires. La valeur relative des épreuves et des paragraphes pour les deux examens sera déterminée par un coefficient indiqué sur les procès-verbaux, et qui devra être multiplié par le nombre de points accordés. — Art. 25. Il sera accordé dix points supplémentaires aux candidats qui justifieront des deux diplômes de bachelier ès lettres et bachelier ès sciences, et vingt points aux candidats qui auront obtenu un des prix institués dans les facultés de droit par l'ordonnance du 17 mars 1840. — Art. 26. La commission centrale prépare et le directeur général arrête, d'après le résultat des procès-verbaux des deux examens, le classement par ordre de mérite de tous les candidats. Le directeur général fait dresser ensuite et soumet à l'approbation du ministre la liste définitive des surnuméraires. — Art. 27. Le directeur général fixe, au moment de leur nomination, la résidence des surnuméraires. — Art. 28. Sont rayés de la liste des candidats : 1° les jeunes gens non admis et qui, à raison de leur âge, ne pourraient pas se présenter au concours de l'année suivante ; 2° ceux que les comités ou la commission supérieure auront indiqués comme ne pouvant être admis à subir un nouvel examen ; 3° ceux qui se seront présentés deux fois au concours sans être admis, à moins qu'ils n'aient obtenu le grade de licencié ou de docteur en droit postérieurement au premier concours, auquel cas ils pourront être admis à concourir une troisième fois. — Art. 29. Le nombre des surnuméraires ne peut pas dépasser le cinquième du nombre des bureaux existants et de ceux qui doivent être créés dans le courant de l'exercice. — Paris, le 27 avril 1875. — Signé : L. Say.

8e APPENDICE.

EXAMEN POUR L'ADMISSION AU GRADE DE SURNUMÉRAIRE PRÈS L'ADMINISTRATION DES MONNAIES.

Article 3 *de l'arrêté du ministre des finances du* 16 *avril* 1849 [1] :

Les candidats appelés devant le comité d'examen auront à faire, sous la dictée, une pièce d'écriture.

Ils établiront des états et tableaux conformes à un modèle donné.

Ils rédigeront également, séance tenante, une lettre ou une note sur un sujet qui leur sera indiqué. Cette rédaction aura pour but de faire apprécier le mérite des candidats sous le rapport du style, de l'orthographe et de la netteté de l'écriture.

Les candidats seront interrogés sur l'arithmétique jusques et y compris la théorie des proportions, et sur le système métrique.

Numéros de l'ouvrage.

Ils seront interrogés sur les diverses attributions de l'administration des monnaies, et sur les lois et règlements applicables aux ateliers monétaires et à la garantie des matières d'or et d'argent. 501 à 524, 797, 798, 1226.

[1] Le ministre des finances, vu les articles 16, 17, 18, 19 et 21 de l'ordonnance du 17 décembre 1844, portant organisation de l'administration centrale du ministère des finances ; vu l'article 94 de ladite ordonnance, ainsi conçu : « Les » conditions d'admission au surnumérariat seront, comme pour les adminis- » trations financières, déterminées par un arrêté ministériel rendu sur la pro- » position du président de la commission des monnaies » ; sur la proposition du président de la commission des monnaies et médailles, arrête : — Art. 1. Le comité d'examen pour le grade de surnuméraire près la commission des monnaies sera composé du président et des deux commissaires généraux de ladite administration, qui s'adjoindront deux des chefs du service central des monnaies. — Art. 2. Les candidats au grade de surnuméraire, qui devront être âgés de dix-huit ans au moins et de trente ans au plus, transmettront une demande écrite par eux et produiront les pièces justificatives exigées par l'article 16 de l'ordonnance du 17 décembre 1844. — (Article 3, *rapporté ci-dessus.*) — Art. 4. Il sera tenu compte aux candidats des connaissances qu'ils pourraient avoir en chimie, en physique et en mécanique. — Art. 5. Le nombre des surnuméraires sera déterminé par le ministre des finances, sur la proposition du président de la commission des monnaies. — Art. 6. Le présent arrêté sera déposé au secrétariat général et notifié à qui de droit. — Paris, le 16 avril 1849. H. Passy.

Extraits de l'ordonnance du 17 décembre 1844. — Art. 16. Toute demande d'admission à l'emploi d'aspirant surnuméraire devra être écrite par le candidat et accompagnée des pièces suivantes : 1° l'acte de naissance ; 2° le diplôme

Numéros de l'ouvrage.

Ils fourniront aussi des explications sur les mots suivants : *Fin, tolérances en fort ou en faible, bons de monnaies, coins et viroles, poids, titre et diamètre des espèces fabriquées.* 506, 507, 515.

de bachelier ès lettres au moins. — Art. 17. Pourront être dispensés de la production du diplôme de bachelier, les militaires libérés du service et les jeunes gens dont l'écriture brillante, rapide et exempte de toutes fautes ou incorrections à la dictée, serait reconnue utile aux besoins des bureaux pour les emplois d'expéditionnaires. — Art. 18. Les élèves des écoles polytechnique et de Saint-Cyr sortis admissibles dans les services du gouvernement pourront être reçus en qualité de commis de troisième classe. Les candidats qui auront exercé des fonctions publiques pendant dix ans, et que leurs connaissances spéciales rendraient utiles à l'administration, pourront également être admis sans passer par l'aspirance et le surnumérariat. Il en sera de même des avocats qu'il y aurait lieu d'appeler à la direction du contentieux, après dix années d'exercice habituel de leur profession, constatées par les présidents et procureurs du roi de leur ressort. Toutefois, les exceptions contenues dans les trois paragraphes précédents ne pourront jamais dépasser le dixième des vacances. — Art. 19. Tout candidat qui se présentera pour être admis au nombre des aspirants au surnumérariat devra subir, d'après un programme déterminé, un examen d'aptitude et de capacité devant un comité dont les membres seront désignés par le ministre des finances. — Art. 21. La durée du surnumérariat sera d'une année au moins.

9e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'ADMISSION DES LICENCIÉS EN DROIT A L'EMPLOI D'ÉLÈVE COMMISSAIRE [1] DE LA MARINE.

(*Extrait du programme général d'examen pour l'admission au grade d'aide-commissaire de la marine* [2].)

Notions élémentaires sur des matières de droit public et de droit administratif.

CHAPITRE I. — DROIT PUBLIC EN FRANCE.

Numéros de l'ouvrage.

Définition sommaire de ce qu'on entend par droit public, par droit constitutionnel, par droit public international, par droit des gens maritime. 1 à 8.

Organisation et attributions des pouvoirs publics en France. 8 à 52.

CHAPITRE II. — DROIT ADMINISTRATIF.

§ 1. *Du Droit administratif.* Définition du droit administratif. Division territoriale administrative. Organisation administrative. 3 à 7, 54 à 61, 89 à 103, 183 à 186.

[1] Le corps du commissariat de la marine est chargé, dans les arsenaux maritimes, dans les ports secondaires et dans les possessions françaises du nord de l'Afrique, de la partie du service administratif qui lui est attribuée par les ordonnances et décrets en vigueur. Il administre les quartiers de l'inscription maritime et fournit les officiers d'administration à placer sur les bâtiments de l'État, comme membres des états-majors généraux ou comme membres des états-majors. Il comprend un cadre spécial pour le service administratif des colonies. Les officiers du commissariat de la marine sont placés sous le régime de la loi du 19 mai 1834, concernant l'état des officiers. La hiérarchie du corps comprend les grades ci-après : commissaire général, commissaire, commissaire adjoint, sous-commissaire, aide-commissaire. Le recrutement du corps du commissariat de la marine a lieu par l'admission de jeunes gens âgés de moins de vingt-trois ans et pourvus du *diplôme de licencié en droit*. Nommés d'abord à l'emploi d'élève commissaire, comportant une solde annuelle de 1,780 francs, ils font un stage de deux années dans un port militaire, où un cours spécial d'administration est institué pour eux. A l'expiration de leur stage, les élèves commissaires sont admis à concourir pour le grade d'aide-commissaire (*voir* 11e Appendice).

[2] Le président de la République, vu le premier paragraphe, ainsi conçu, de l'article 6 du décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine : « Le recrutement du commissariat, sauf les exceptions » mentionnées à l'article 3, a lieu par des élèves commissaires à la nomination » de notre ministre de la marine et des colonies » ; considérant qu'il y a lieu de faire précéder l'admission des candidats pourvus du diplôme de licencié en droit d'un concours analogue à celui qui est imposé par le deuxième paragraphe du même article anx candidats bacheliers ès lettres; considérant que l'expérience a également démontré la nécessité de doubler la période du stage déterminée par l'article 8 du même décret pour les élèves commissaires licenciés en droit; sur le rapport du ministre de la marine et des colonies; le conseil d'amirauté entendu; décrète: — Art. 1. Les jeunes gens pourvus du diplôme

Numéros de l'ouvrage.

§ 2. *Du domaine.* Du domaine national. Définition sommaire. Distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. Fonctionnaires chargés de la gestion du domaine de l'État. 905 à 1017.

Du domaine militaire. Servitudes qui s'y rattachent. Administration du domaine militaire. A qui dévolue ? 366 à 389, 923, 954, 955, 958, 1018.

Du domaine forestier. Bois soumis au régime forestier. Administration forestière. Du martelage pour la marine dans les bois de l'État. 233, 392 à 394, 888, 1019 à 1023, 1339.

§ 3. *Contentieux administratif.* Instruction du contentieux administratif. Principes généraux. Interprétation des actes de l'autorité administrative. Rôle de l'autorité judiciaire quant à leur application. Contrats administratifs. Interprétation et application de ces contrats. Jugement des réclamations. Recours par la voie gracieuse. Recours par la voie contentieuse. Carac-

de licencié en droit, qui sollicitent leur admission à l'emploi d'élève commissaire de la marine, sont inscrits annuellement sur un registre qui est clos à un jour annoncé d'avance par le ministre de la marine et des colonies. Les candidats pourvus du seul diplôme de bachelier ès lettres, qui peuvent être nommés élèves commissaires à défaut de licenciés en droit, sont inscrits sur le même registre. — Art. 2. La nomination aux emplois d'élève commissaire, dont le nombre est annuellement fixé suivant le besoin du service (art. 9 du décret du 7 octobre 1863), s'effectue d'après l'ordre de classement des candidats, sur une liste établie, par ordre de mérite, après des épreuves écrites auxquelles ils sont appelés à prendre part du 1er au 15 octobre. Ces épreuves sont : 1° une dissertation française permettant d'apprécier la valeur littéraire du candidat; 2° *une dissertation sur une question choisie parmi les matières de droit comprises dans le programme de l'examen pour le grade d'aide-commissaire de la marine*; 3° la solution d'une ou de plusieurs questions d'arithmétique ou de géométrie, ces dernières se rapportant au mesurage des surfaces et des solides. — Art. 3. La liste par ordre de mérite, dressée après le concours dont il s'agit, n'est valable que pour l'année même du concours. Elle est annulée aussitôt après la promotion en vue de laquelle elle a été établie. — Art. 4. Le stage des élèves commissaires, fixé par l'article 8 du décret du 7 octobre 1863, à un an pour les licenciés en droit, est porté à deux ans. Celui des élèves commissaires, provenant des candidats munis du seul diplôme de bachelier ès lettres, reste fixé à trois ans. — Art. 5. Les élèves commissaires des deux origines sont réunis dans un seul port militaire où le cours d'administration, mentionné à l'article 7 du décret du 7 octobre 1863, leur est fait par un officier supérieur du commissariat. Ce cours commence le 1er novembre et dure deux ans. L'officier supérieur qui en est chargé est, autant que possible, dispensé de tout autre service dans le port. (Décret du 15 septembre 1871.)

Le vice-amiral ministre de la marine et des colonies, vu le décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine, ensemble l'arrêté ministériel du 26 août 1868, relatif à l'admission à l'emploi d'élève commissaire des candidats bacheliers ès lettres; vu le décret du 15 septembre 1871, qui règle le mode de nomination à l'emploi d'élève commissaire de la marine des candidats licenciés en droit; le conseil d'amirauté entendu; arrête: — Art. 1. Tout candidat à l'emploi d'élève commissaire de la marine doit joindre à l'appui d'une demande écrite de sa main : 1° sa thèse pour la licence en droit; 2° un certificat de bonne vie et mœurs; 3° un certificat médical attestant qu'il est propre au service militaire; 4° son acte de naissance constatant qu'il a, au plus, vingt-deux ans accomplis au 1er janvier de l'année du concours, c'est-à-dire moins de vingt-trois ans, ainsi que l'exige l'article 6 du décret du 7 octobre

Numéros de l'ouvrage.

tères auxquels on reconnaît le contentieux administratif. 244 à 260, 648 à 656.

Des conflits. Principes généraux sur cette matière. 657 à 678.

§ 4. *Justice administrative. Juges du premier degré.* Conseils de préfecture. Organisation de ces conseils. Indication sommaire des matières de leur compétence. Limites des attributions de ces conseils. Mode de procéder en matières contentieuses. Ministres. Leur compétence comme juges administratifs exceptionnels à l'égard des marchés de fournitures, de la liquidation des créances de l'État, des pensions de retraite, etc. 288 à 442.

Tribunal supérieur. Conseil d'État. Son organisation. Sa compétence en matière de juridiction administrative. Formes de recours. Demande en autorisation de poursuitès contre les fonctionnaires publics. 74 à 88, 261 à 286, 679 à 696.

§ 5. *Cour des comptes.* But de son institution. Sa juridiction et

1863. Le candidat doit indiquer s'il possède une langue étrangère. — Art. 2. Les trois épreuves écrites qui déterminent le classement par ordre de mérite des candidats à l'emploi d'élève commissaire de la marine se font à Paris. Elles ont lieu sous la surveillance de deux officiers du commissariat désignés par le ministre. — Art. 3. Le sujet de dissertation française et les questions de droit et d'arithmétique ou de géométrie à traiter par les licenciés en droit, candidats à l'emploi d'élève commissaire, sont choisis en séance secrète par une commission nommée chaque année par le ministre et composée de : un commissaire général de la marine, un commissaire ou un commissaire adjoint, et un sous-commissaire. La même commission examine les compositions et dresse, par ordre de mérite, la liste d'après laquelle les nominations doivent s'effectuer. — Art. 4. Le sujet de la composition à faire dans la séance est remis aux officiers surveillants à l'ouverture de chaque séance, sous pli cacheté et scellé. Il est accordé trois heures aux candidats pour traiter chaque question séance tenante et sans désemparer. Le plus ancien des officiers surveillants, après avoir procédé à l'appel des candidats, ouvre le pli càcheté et dicte le sujet à traiter. En tête de sa composition, chaque candidat inscrit une devise accompagnée d'une figure quelconque et les reproduit sur un bulletin qui porte les nom, prénoms et signature. La composition ne doit porter ni nom ni signature, ni aucune indication propre à faire reconnaître le candidat. Les compositions et les bulletins sont placés dans deux enveloppes distinctes fermées, séance tenante, par les officiers surveillants et remises immédiatement par eux à M. le directeur du personnel.—Art. 5. Après leur nomination à cet emploi, les élèves commissaires sont dirigés sur Brest et restent attachés à ce port pendant la durée du cours d'administration qu'ils ont à suivre en vertu de l'article 8 du décret du 7 octobre 1863 et du décret du 15 septembre 1863. — Art. 6. Les interrogations sur le droit, dont les candidats munis du diplôme de licencié pouvaient être dispensés en vertu de l'article 11 de l'instruction du 26 août 1868, seront désormais obligatoires dans l'examen oral pour le grade d'aide-commissaire. (Arrêté du ministre de la marine et des colenies du 15 septembre 1871).

Le président de la République française, vu le décret du 7 octobre 1863, portant réorganisation du corps du commissariat de la marine; vu les décrets des 15 septembre 1871 et 11 mai 1875, concernant le mode de recrutement des élèves commissaires; sur le rapport du ministre de la marine et des colonies; le conseil d'amirauté entendu; décrète : — Art. 1. Les licenciés en droit comptant trois ans de service dans les bureaux de la marine sont admis à se présenter, jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, au concours pour l'emploi d'élève commissaire de la marine. — Art. 2. Le ministre de la marine et des colonies est chargé de l'exécution du présent décret. — (Décret du 3 septembre 1875.)

Numéros de l'ouvrage.

son contrôle. Son organisation. Vérification et jugement des comptes. Forme des arrêts et des déclarations. Mode de recours contre les arrêts. Déclarations de conformité. 444 à 463.

CHAPITRE III. — EXTRAITS DES CODES NAPOLÉON, DE PROCÉDURE CIVILE, DE COMMERCE, D'INSTRUCTION CRIMINELLE ET PÉNAL.

§ 1. *Code Napoléon*. Titre préliminaire. De la publication, des effets et de l'application des lois en général. Livre I. Titre I. De la jouissance et de la privation des droits civils. Titre II. Chap. 1, 2, 4, 5 et 6. Des actes de l'état civil. Titre IV. Des absents. Livre II. Titre I. De la distinction des biens. Livre III. Dispositions générales. Titre I. Chap. 1, 2, 3, 4 et 5. Des successions. Titre II. Chap 5. Des dispositions testamentaires. Titre III. Chap. 1, 2 et 3. Des contrats ou des obligations conventionnelles en général. Titre XIII. Du mandat. Titre XIV. Du cautionnement. Titre XX. De la prescription.

§ 2. *Code de procédure civile*. Livre II. Titre III. Constitution d'avoués et défense. Titre XXV. Procédure devant les tribunaux de commerce.

§ 3. *Code de commerce*. Livre I. Titre I. Des commerçants. Titre III. Des sociétés. Titre V. Des bourses de commerce, agents de change et courtiers. Titre VI. Des commissionnaires. Titre VII. Des achats et ventes. Titre VIII. De la lettre de change, du billet à ordre et de la prescription. Livre II. Du commerce maritime.

§ 4. *Code d'instruction criminelle*. Livre II. Titre VII. Chap. 5. De la prescription.

§ 5. *Code pénal*. Dispositions préliminaires. Livre I. Article 6 à 11 inclusivement. Des peines en matière criminelle et correctionnelle. Livre II. Des personnes punissables, excusables ou responsables, pour crimes et délits. Livre III. Tit. I. Chap. 3. Section 2. De la forfaiture, et des crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions. Titre II. Chap. 2. Section 2 § 4. Entraves apportées à la liberté des enchères. Chap. 2. Section 2 § 6. Délits des fournisseurs. 318, 432, 1110, 1111.

[*Annexe au décret du président de la République* (M. Thiers) *et à l'arrêté du ministre de la marine* (vice-amiral Pothuau) *du 15 septembre 1871*.]

10° APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'ADMISSION DES LICENCIÉS EN DROIT A L'EMPLOI DE COMMIS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA MARINE ET DES COLONIES.

Le programme des matières arrêté en vertu de l'article 2 du règlement ci-dessous [1] est le même que le programme pour le

[1] Le ministre de la marine et des colonies; vu le décret du 27 avril 1878 qui admet les licenciés en droit, âgés de 25 ans au plus, à concourir pour des emplois de commis de l'administration centrale de la marine et des colonies; vu le règlement ministériel de même date qui détermine la proportion dans laquelle les enseignes de vaisseau ou assimilés et les licenciés en droit entreront dans le recrutement du personnel des bureaux, et attribue à ces derniers l'emploi de commis de 3e classe après un concours portant sur les matières dont la connaissance est exigée des candidats à l'emploi d'élève commissaire de la marine; le conseil d'amirauté entendu; arrête : — Article 1. Les jeunes gens pourvus du diplôme de licencié en droit, qui sollicitent leur admission à l'emploi de commis de 3e classe de l'administration centrale, sont inscrits annuellement sur un registre qui est clos à un jour annoncé d'avance par le ministre de la marine et des colonies. Ils produisent à l'appui d'une demande entièrement écrite de leur main : 1° leur acte de naissance constatant qu'ils n'auront pas dépassé 25 ans à la date fixée pour l'ouverture du concours; 2° le diplôme de licencié en droit ou un certificat en tenant lieu; 2° un certificat de bonne vie et mœurs délivré par l'autorité municipale de leur résidence; 4° enfin, une pièce faisant connaître leur situation au point de vue des obligations de la loi du recrutement. — Art. 2. Les épreuves auxquelles les candidats sont appelés à prendre part sont : 1° une dissertation française permettant d'apprécier la valeur littéraire du candidat; 2° une dissertation sur une ou plusieurs questions choisies parmi les matières de droit comprises dans le programme ci-annexé; 3° la solution d'une ou de plusieurs questions d'arithmétique ou de géométrie, se rapportant au mesurage des surfaces et des solides. Il est accordé trois heures aux candidats pour traiter chaque question séance tenante et sans désemparer. — Art. 3. Le sujet de la dissertation française, ainsi que les questions de droit et d'arithmétique ou de géométrie, sont choisis, en séance secrète, par une commission nommée par le ministre et composée comme il suit : le directeur de la comptabilité générale, président; un sous-directeur ou un chef de bureau de chacune des directions, du cabinet du ministre, du personnel, du matériel, des services administratifs, des colonies et des invalides. Un commis principal remplissant les fonctions de secrétaire. Cette même commission examine les compositions et dresse la liste des candidats par ordre de mérite. Deux commis principaux, désignés par le ministre, sont chargés de la surveillance des candidats pendant la durée des épreuves. — Art. 4. Au début de chaque séance, le sujet de la composition à faire est remis dans un pli cacheté et scellé, par l'un des membres de la commission désigné par le président, aux commis principaux

concours d'admission des licenciés en droit à l'emploi d'élève commissaire de la marine (9e appendice).

surveillants. Le plus ancien des deux, après avoir procédé à l'appel des candidats et au tirage des places qu'ils auront à occuper pendant la durée de l'épreuve, ouvre le pli cacheté et dicte le sujet à traiter. Chaque candidat inscrit en tête de sa composition une devise accompagnée d'une figure quelconque et les reproduit sur un bulletin séparé qui porte ses nom, prénoms et signature. La composition ne doit porter ni nom, ni signature, ni aucune indication propre à faire reconnaître le candidat. Les compositions et les bulletins sont placés sous deux enveloppes distinctes, fermées séance tenante, par les surveillants et remises immédiatement par eux à M. de directeur de la comptabilité générale.— Art. 5. Lorsque les trois épreuves sont terminées, la commission se livre sans délai à l'examen du mérite des compositions, en prenant les chiffres suivants pour base de ses appréciations : 0, nul ; 1, 2, très-mal ; 3, 4, 5, mal ; 6, 7, 8, médiocre ; 9, 10, 11, passable ; 12, 13, 14, assez bien ; 15, 16, 17, bien ; 18, 19, très-bien ; 20, parfaitement. — Art. 6. Les coefficients ci-après sont appliqués aux chiffres obtenus : dissertation française, 10 ; question de droit, 4 ; problèmes d'arithmétique ou de géométrie, 6 ; écriture, 5. Le classement des candidats est établi d'après la somme des points obtenus. Nul candidat n'est admissible si la somme de ses points est inférieure à 320. La liste d'admissibilité est immédiatement transmise au ministre par le président de la commission. — Art. 7. La liste d'admissibilité établie après le concours est valable pendant une année ; mais elle ne confère aux candidats qu'un droit éventuel, leur nomination dans l'administration centrale de la marine restant subordonnée au nombre des vacances dont les licenciés en droit peuvent être appelés à profiter. — Fait à Paris, le 31 octobre 1879. Signé : JAURÉGUIBERRY.

11e APPENDICE.

PROGRAMME GÉNÉRAL D'EXAMEN POUR L'ADMISSION DES ÉLÈVES COMMISSAIRES AU GRADE D'AIDE-COMMISSAIRE DE LA MARINE.

(*Annexé à l'instruction du ministre de la marine et des colonies en date du* 26 *août* 1868.)

Titre 1. — Langues étrangères. Langue anglaise ou espagnole.

Titre 2. — Notions élémentaires sur des matières de droit public et administratif. (*Nota. — Cette partie du programme a été entièrement empruntée par le décret et l'arrêté ministériel de* 1871, *relatifs au concours pour l'emploi d'élève commissaire*; voir le 9me *appendice.*)

Titre 3. — Extraits des codes Napoléon, de procédure civile, de commerce, d'instruction criminelle et pénal. (*Nota. — Même observation et même renvoi au* 9me *appendice.*)

Titre 4. — Législation et administration de la marine [1].

Numéros de l'ouvrage.

Chap. I. Notions générales. Marine militaire, marine du commerce; organisation générale des arsenaux et établissements de la marine; organisation des colonies; constitution et organisation de divers corps de la marine; état de l'officier; hiérarchie militaire; recrutement de l'armée de mer. 500, 537 à 541, 626 à 642.

Chap. II. Justice maritime.

Chap. III. Service du commissariat. 1° Du commissaire général. 2° Inscription maritime : organisation, classement, levées; police de la navigation; 636 à 638.

Pêches maritimes; 642, 977.

Domanialité publique maritime (délimitation du rivage de la mer, fixation des limites de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, opérations délimitatives...); 940, 941, 958, 960 à 962, 1019.

Bris et naufrages;

Établissement des invalides de la marine (caisse des prises, caisse des gens de mer, caisse des invalides). 1559, 1565 à 1569.

Des pensions. 266, 1089 à 1093, 1560.

3° Revues. 4° Armements. 5° Service administratif à la mer. 500.

6° Approvisionnements. 7° Subsistance. 8° Hôpitaux. 9° Chiourmes et transportation. 10° Travaux. 11° Comptabilité financière et détail des fonds. 315, 453 à 461, 1055 à 1063.

12° Comptabilité des matières. 462.

[1] Une portion seulement des matières comprises dans cette partie du programme rentre dans le Droit administratif général; aussi nous ne donnons ici que des extraits de ce vaste programme, tout en reproduisant en entier ses divisions.

12e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'ADMISSION AUX EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE LA GUERRE [1].

A.

Programme de l'examen pour l'emploi de commis stagiaire dans les bureaux de l'administration centrale [2].

1re PARTIE. — *Épreuves écrites.* — 1° Dictée; 2° rédaction sur un sujet traitant de matières administratives ou autres; 3° solution de problèmes exigeant la connaissance complète de l'arithmétique. L'appréciation de l'écriture aura lieu d'après l'ensemble des compositions.

[1] « Le personnel des bureaux du ministère de la guerre comprend deux catégories : 1° les commis ordinaires, dont les traitements s'élèvent de 1,800 fr. à 3,000 fr., pouvant seuls prétendre, par voie d'avancement, aux emplois de commis principaux et aux emplois supérieurs; 2° les expéditionnaires, comprenant six classes, dont les traitements s'échelonnent de 1,600 fr. à 3,000 fr. Ces deux catégories sont entièrement distinctes. — Les examens auront lieu dans l'ordre suivant : 1° épreuves écrites; 2° épreuves orales. Les candidats qui n'auront pas réussi dans les épreuves écrites ne seront pas appelés à prendre part aux épreuves orales. Les candidats qui seront admis à subir les épreuves orales seront informés, en temps utile, du jour des examens. — Un classement distinct, par ordre de mérite, aura lieu pour chaque concours. Les candidats reconnus admissibles seront appelés, dans l'ordre rigoureux de leur classement, au fur et à mesure des vacances qui se produiront dans chacune des deux hiérarchies du personnel des bureaux. Ceux du premier concours prendront, par suite de leur nomination, le titre de commis stagiaire, au traitement de 1,600 fr., et seront susceptibles, après un stage minimum d'un an, et s'ils ont donné toute satisfaction, d'être titularisés en qualité de commis ordinaires de 5e classe, au traitement de 1,800 fr. Les candidats du deuxième concours prendront, par suite de leur nomination, le titre d'expéditionnaire stagiaire, au traitement de 1,500 fr.; leur titularisation aura lieu, après le stage et s'ils sont proposés à cet effet, en qualité d'expéditionnaire de 6e classe, au traitement de 1,600 fr. [Extrait du *Journal officiel* (partie officielle) du 29 août 1880, pages 9634 et 9635] ».

[2] « Les conditions à remplir pour prendre part au concours, pour les emplois de commis stagiaires, sont les suivantes : Seront admis à concourir : 1° les officiers démissionnaires qui ont appartenu au moins dix ans à l'armée active, et les officiers retraités pour blessures ou infirmités, sous la réserve qu'ils auront toujours été l'objet de notes favorables, et que la durée de leurs services militaires, jointe à celle des services civils qu'ils pourront encore accomplir, ne

Numéros de l'ouvrage.

2me PARTIE. — *Épreuves orales.* — Questions sur la grammaire, l'analyse logique, la langue et la littérature françaises; 2° questions sur l'arithmétique complète; 3° questions sur l'histoire et la géographie moderne et contemporaine; 4° notions sur l'administration générale française et l'organisation de l'armée. Les questions porteront plus spécialement : sur des attributions des grands corps de l'État, des divers ministères, 1 à 90, 427 à 437.
et notamment de celui de la guerre; 67 à 73, 318, 366 à 389, 533 à 536, 840 à 844, 954, 955, 958,9 59, 960.

Sur la comptabilité-finances publique et la comptabilité-matières, d'après le décret du 31 mai 1862, et principalement les règlements des 3 avril 1869 et 19 novembre 1871 concernant le département de la guerre; 444 à 463, 1054 à 1064.

Sur la loi du recrutement du 27 juillet 1872, la loi de l'organisation générale de l'armée du 24 juillet 1873, et la loi des cadres du 13 mars 1875; 483 à 500, 540, 581 à 636.

Les candidats qui auraient fait une étude spéciale DU DROIT ou de certaines parties de l'administration militaire, et ceux qui seraient en état de traduire, à livre ouvert, une ou plusieurs langues, en feront la déclaration au moment de l'examen oral. Ces connaissances leur vaudront une plus-value dans la moyenne de l'examen.

qui ne devront pas être inférieurs à douze années, leur assure trente ans de services effectifs à l'âge de soixante ans. Les anciens officiers dont la candidature aura été agréée par le ministre seront dispensés de la production du diplôme de bachelier. 2° Les jeunes gens pourvus du diplôme de bachelier ès lettres ou ès sciences. Ces jeunes gens devront être placés dans les conditions suivantes, au point de vue du recrutement : être exemptés du service militaire ou classés dans le service auxiliaire; appartenir à la disponibilité, à la réserve de l'armée active ou à l'armée territoriale, sous réserve de la limite d'âge indiquée ci-après; être dispensés définitivement du service actif en temps de paix comme appartenant aux catégories désignées dans les paragraphes numérotés 3, 4 et 5 de l'article 17 de la loi du 27 juillet 1872. Ceux de ces candidats qui se présenteront après avoir accompli cinq ans de service dans l'armée active devront avoir été sous-officiers; ceux qui ont été engagés conditionnels d'un an devront avoir reçu un brevet de capacité de sous-officier. La limite d'âge pour ces candidats est fixée à trente ans. Toutefois, cette limite pourra être dépassée dans la proportion des services antérieurs, civils ou militaires, admissibles pour la retraite, sans toutefois excéder l'âge de quarante ans. — Les pièces suivantes doivent être jointes à la demande : 1° acte de naissance; 2° certificat de moralité délivré par le maire du lieu de résidence; 3° certificat constatant la situation du candidat sous le rapport militaire; 4° relevé certifié des services militaires ou civils, etc., s'il y a lieu; 5° diplôme de bachelier ès lettres ou ès sciences pour le concours des commis stagiaires (*Journal officiel*, id.) »,

B.

Programme de l'examen pour l'emploi d'expéditionnaire stagiaire [1].

1re PARTIE. — *Épreuves écrites.* — 1° Dictée ; 2° composition ou copie d'un tableau comprenant diverses sortes d'écriture ; 3° exécution des quatre règles de l'arithmétique et solution de problèmes pouvant comprendre le calcul des fractions et le système métrique ; 4° une rédaction de lettre ou de pétition sur un sujet indiqué. Seront seules admises à correction les compositions des candidats dont l'écriture sera reconnue très-satisfaisante.

2me PARTIE. — *Épreuves orales.* — 1° Questions sur la grammaire, les règles d'accord et l'analyse logique ; 2° questions sur l'arithmétique élémentaire ; 3° notions sur la géographie détaillée de la France et de ses possessions ; 4° notions sur l'histoire moderne.

[1] « Pour les emplois d'expéditionnaires stagiaires, aucun diplôme n'est exigé des candidats à ces emplois. Les conditions d'âge, ainsi que celles à remplir au point de vue de la loi militaire, sont les mêmes que pour les candidats à l'emploi de commis. Les pièces à produire sont les mêmes que pour les candidats de l'autre concours (*Journ. offic.*, id.) ».

13e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS A L'ENTRÉE DU SURNUMÉRARIAT AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

(*Décret du* 10 *juillet* 1880 [1], *article* 14, *chapitre* 3, matières des épreuves.)

Numéros de l'ouvrage.

Les épreuves du concours porteront :

1° Sur l'organisation constitutionnelle, judiciaire et administrative de la France, 1 à 786.

[1] Titre Ier. Du concours à l'entrée du surnumérariat au ministère des affaires étrangères. — Art. 1er. Un concours sera ouvert, au mois de janvier de chaque année, pour l'admission dans les carrières diplomatique et consulaire.—Art. 2. Les jeunes gens qui auront été reçus à ce concours opteront, selon leur rang et avec l'agrément du ministre, pour la carrière diplomatique ou la carrière consulaire, mais ils ne seront, en aucun cas, tenus d'accepter un poste à l'étranger avant la fin de leur surnumérariat, qui sera de trois années. A l'issue de ce stage, qu'ils accompliront soit à la direction des affaires politiques et au contentieux de droit public, soit à la direction des affaires commerciales et au contentieux de droit privé, suivant qu'ils se destinent à la diplomatie ou aux consulats, ils subiront un examen de classement et seront nommés, selon leur rang, soit à l'intérieur, attachés payés dans leurs directions respectives, soit à l'extérieur, secrétaires d'ambassade de 3e classe ou consuls suppléants. — Art. 3. Le ministre des affaires étrangères pourra autoriser un certain nombre de jeunes gens qui se préparent au concours à participer temporairement aux travaux de l'administration centrale et des ambassades, légations et consulats, sans que cette décision modifie à leur égard les conditions de leur admission définitive dans les carrières diplomatique et consulaire. — Titre II. Chapitre 1er. Annonce du concours et formation de la liste des candidats. — Art. 4. Le ministre des affaires étrangères indiquera, au mois de novembre de chaque année, par arrêté, le nombre des places à mettre au concours et déterminera la date des épreuves. — Art. 5. L'arrêté du ministre des affaires étrangères sera inséré au *Journal officiel* avec le texte des articles 7, 8, 10 et 14 du présent décret, et adressé immédiatement aux préfets des départements ainsi qu'aux recteurs des académies. — Art. 6. Le délai entre l'insertion de l'arrêté au *Journal officiel* et le jour fixé pour l'ouverture des épreuves sera de deux mois. — Art. 7. Les aspirants se présenteront à la direction du personnel du ministère des affaires étrangères dans les trente jours à partir de l'insertion de l'arrêté au *Journal officiel*; ils déposeront leur acte de naissance, ainsi que les pièces justificatives énoncées dans l'article suivant. — Art. 8. Nul ne pourra se faire inscrire en vue du concours : 1° s'il n'est Français jouissant de ses droits ; 2° s'il a, au 1er janvier de l'année du concours, moins de vingt et un ans et plus de vingt-cinq ans ; 3° s'il ne produit soit un diplôme de licencié en droit, ès sciences ou ès lettres, soit un diplôme de l'École des chartes, soit un certificat attestant qu'il a satisfait aux examens de sortie de l'École normale supérieure, de l'École polytechnique, de l'École nationale des mines, de l'École nationale des ponts et chaussées, de l'École centrale des arts et manufactures, de l'École forestière, de l'École spéciale militaire ou de l'École navale, soit un brevet d'officier dans l'armée active de terre et de mer. — Art. 9. La liste des inscriptions sera close par la direction du personnel cinq jours après l'expiration du délai fixé par

Et des pays étrangers; 2° sur les principes généraux du droit international public et privé; 3° sur le droit commercial et le droit maritime; 4° sur l'histoire des traités depuis le congrès de Westphalie jusqu'au congrès de Berlin, et la géographie politique et commerciale; 5° sur les éléments de l'économie poli-

l'article 7. — Art. 10. La liste des candidats qui seront admis à concourir sera dressée et arrêtée définitivement par M. le ministre, cinq jours au moins avant l'ouverture du concours; elle sera déposée à la direction du personnel, où toute personne pourra en prendre communication. — Chapitre II. Organisation du jury du concours. — Art. 11. Le jury du concours se composera du directeur du personnel faisant fonction de président et de quatre membres désignés par le ministre; deux des juges devront être choisis en dehors de la carrière. Le président du jury aura la direction de la police du concours; il aura voix prépondérante en cas de partage. — Art. 12. Le nombre des juges présents jusqu'à la fin des épreuves ne pourra être moindre de trois. — Art. 13. Il sera dressé procès-verbal de chaque séance, et le procès-verbal sera signé par chacun des juges. — (Chap. III, art, 14, rapporté au texte). — Chapitre IV. Nature et mode des épreuves.—Art. 15. Il y aura une épreuve préparatoire et des épreuves définitives. — Art. 16. L'épreuve préparatoire consistera en une composition par écrit sur un sujet relatif à l'une des matières énoncées dans l'article 14.—Art. 17. Le sujet de composition commun à tous les candidats sera tiré au sort entre trois sujets qui auront été choisis, séance tenante, par le jury, et mis sous enveloppe cachetée. Le tirage au sort sera fait par le président en présence des candidats. — Art. 18. Tous les candidats seront immédiatement renfermés de manière à n'avoir aucune communication avec le dehors. La surveillance sera confiée à l'un des juges, désigné par le président du jury. Les candidats ne pourront s'entr'aider dans leur travail, ni se servir de livres ou de notes manuscrites. Le temps accordé pour la composition sera de six heures. — Art. 19. Les compositions seront faites sur un papier délivré aux candidats et en tête duquel ils inscriront leurs nom et prénoms. Lors du dépôt de la composition sur le bureau, le juge surveillant placera en tête un numéro d'ordre qui sera répété sur le manuscrit. Les têtes des compositions seront détachées à l'instant et réunies sous une enveloppe cachetée, laquelle ne sera ouverte qu'après l'examen et le jugement. — Art. 20. La liste des candidats admis aux épreuves définitives sera dressée par ordre alphabétique; elle sera déposée à la direction du personnel, où les concurrents pourront en prendre communication.— Art. 21. Les épreuves définitives consisteront en une épreuve écrite et une épreuve orale. — Art. 22. Pour l'épreuve par écrit, les concurrents feront une composition sur un sujet tiré au sort par le président du jury, ainsi qu'il a été dit à l'article 17. Ce sujet, commun à tous les candidats, pourra porter sur les diverses matières indiquées dans les cinq premiers paragraphes de l'article 14. Les candidats devront rédiger leur travail dans les conditions fixées par l'article 18. Ils ne devront avoir à leur disposition ni livres ni notes. — Art. 23. Après la remise des compositions, il sera procédé, en séance publique, à l'épreuve orale.—Art. 24. L'épreuve orale portera sur toutes les matières indiquées en l'article 14 ci-dessus. L'examen sur les langues vivantes consistera en la lecture et la traduction d'un texte imprimé. — Art. 25. Dans l'épreuve orale, l'ordre à suivre entre les candidats sera indiqué par un tirage au sort. — Chapitre V. Jugement. — Art. 26. Lorsque les épreuves seront terminées, le président prononcera la clôture du concours et le jury procédera immédiatement et en séance secrète à la délibération.—

Numéros de l'ouvrage.

tique; 203 à 207, 501 à 524, 787 à 803, 804, 872, 894 à 902, 947, 1070 à 1076, 1086, 1095, 1116 à 1125, 1131, 1147, 1227 à 1238, 1250 à 1271, 1314, 1321, 1462, 1561, 1562, 1581 à 1598.

6° Sur la langue anglaise ou la langue allemande.

Art. 27. Si d'après le résultat du concours, le jury estime qu'il n'y a pas lieu à nomination ou qu'il n'y a pas lieu de pourvoir à toutes les places vacantes, il en sera fait déclaration en séance publique. — Art. 28. La liste des nominations sera dressée par ordre de mérite. — Art. 29. Le jury pourra faire procéder à une nouvelle épreuve orale entre les candidats qui seront placés sur le même rang. — Art. 30. Le jugement sera rendu sans désemparer, et le résultat du concours proclamé en séance publique. Extrait du procès-verbal signé du président et de tous les juges sera transmis immédiatement au ministre des affaires étrangères. — Titre III. De l'examen de classement. Chapitre Ier. Matières de l'examen. — Art. 31. L'examen de classement, placé à l'issue du stage triennal, portera : pour les attachés diplomatiques, sur les langues allemande et anglaise et l'histoire diplomatique contemporaine, et, pour les attachés consulaires, sur les langues anglaise et espagnole ou allemande, la géographie commerciale et la législation douanière de la France et des pays étrangers. — Art. 32. Il se composera d'épreuves écrites et d'épreuves orales sur les diverses matières indiquées dans l'article précédent. — Art. 33. Les épreuves sur les langues vivantes comprendront : à l'écrit, une version et un thème sans dictionnaire; et à l'oral : 1° la lecture à haute voix et la traduction d'un document manuscrit; 2° l'analyse immédiate d'un document lu au candidat. — Art. 34. Il sera tenu compte, dans le classement des attachés, du zèle et des aptitudes dont ils auront fait preuve pendant leur stage, des langues vivantes supplémentaires qu'ils parleraient, ainsi que des diplômes dont ils seraient munis indépendamment de celui de licencié en droit. — Chapitre II. Organisation du jury d'examen. — Art. 35. Le jury d'examen sera présidé par le directeur du personnel et composé, sur la désignation du ministre, d'un sous-directeur et d'examinateurs spéciaux pour les langues vivantes. — Chapitre III. Du classement. — Art. 36. Une fois les épreuves terminées, le jury d'examen statuera en se conformant aux règles prescrites par les articles 26, 29 et 30 du présent décret. — Art. 37. Si, après avoir classé lès attachés par ordre de mérite, le jury estimait qu'un ou plusieurs d'entre eux n'eussent pas atteint une moyenne suffisante, il en informerait le ministre des affaires étrangères. Ces attachés seraient ajournés à l'examen de l'année suivante et prévenus qu'ils seraient frappés d'exclusion définitive s'ils ne subissaient pas avec succès cette nouvelle épreuve. — Titre IV. Dispositions transitoires. — Art. 38. La limite d'âge fixée par l'article 8 ne sera pas applicable, pour les deux premiers concours, aux agents et fonctionnaires qui font partie du personnel du ministère des affaires étrangères à la date du présent décret. Ils seront également dispensés de l'épreuve préparatoire mentionnée aux articles 15 et 16. — Art. 39. Ceux d'entre eux qui auront été reçus au concours pourront, lorsqu'ils auront trois années de service, être nommés attachés payés, secrétaires d'ambassade de 3e classe ou consuls suppléants, pourvu qu'ils aient préalablement justifié devant un jury spécial de la connaissance des matières comprises dans l'examen de classement. — Art. 40. Le ministre des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré au *Bulletin des lois*. — Fait à Paris, le 10 juillet 1880.

14e APPENDICE.

PROGRAMME GÉNÉRAL D'EXAMEN POUR LES CANDIDATS AU GRADE D'ÉLÈVE CONSUL (annexé à l'arrêté du ministre des affaires étrangères du 6 octobre 1847, pris en exécution de l'ordonnance royale du 26 avril 1845, art. 2).

L'examen roulera sur les langues étrangères, sur l'administration consulaire, sur le droit des gens, sur l'économie politique, sur la technologie et la statistique commerciales, conformément aux cinq programmes suivants :

1° Programme de l'examen sur les langues étrangères. Tout candidat doit faire preuve qu'il possède deux langues, savoir : 1° l'anglais, 2° l'italien ou l'espagnol.... — 2° Programme des questions d'administration consulaire..,.. — 3° Programme des questions de droit des gens..... — 4° Programme des questions d'économie politique :

Numéros de l'ouvrage.

I. Notions fondamentales; richesse, valeur, capital; de la nature des valeurs, monnaies, métaux précieux, monnaies de compte, monnaies de papier. 501 à 524, 872.

II. Du travail..... Liberté du travail; comparaison entre les corporations et le système de la concurrence. Du système réglementaire en général. 203 à 206, 787 à 803.

Des marques de fabrique. 900 à 902.

III. Du capital..... En quoi le papier-monnaie émis par les gouvernements diffère des billets de banque. 509.

De l'impôt; nature et effets; assiette de l'impôt. 566 à 580, 1115 à 1327.

Des emprunts des États; système moderne des émisssions de rentes; de l'amortissement des rentes. 568, 1070 à 1077, 1094 à 1100.

IV. De la terre..... 1132 à 1135, 1251 à 1253.

V. Circulation de la richesse; débouchés, marché, échange. Les produits ne se paient qu'avec des produits. 1254, 1255.

VI. Ce qu'on entend par liberté du commerce, par la protection, par les prohibitions ou l'élévation des droits; par l'amélioration des conditions du travail en elles-mêmes. 1251 à 1271.

5° Programme des questions de technologie et de statistique commerciales.

I. Quel sens attache-t-on aux expressions suivantes dans le langage des douanes et de la statistique commerciale? commerce général, commerce spécial, importation, exportation, réexportation, entrepôt, transit, préemption, droits différentiels, surtaxe. 1251 à 1271.

II. Qu'entend-on, en douane, par droits à la valeur et par droits spécifiques? 1266.

V. Qu'entend-on par drawbach et prime? 1265.

XVI. Quels sont nos principaux articles d'importation et d'exportation avec les principaux pays? 1257.

XVII. Quelle est la valeur de notre commerce de terre, de mer? 1258.

XXII. Qu'est-ce que le zollverein? 1258, 1268.

15e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR L'ADMISSION DES CONDUCTEURS DES PONTS ET CHAUSSÉES DANS LE CORPS DES INGÉNIEURS, conformément à la loi du 30 novembre 1850.

(*Examen définitif.* — § 10. *Notions de Droit administratif.*)

(Arrêté du ministre des travaux publics du 12 décembre 1877, en exécution des articles 5 et 13 du décret portant règlement d'administration publique du même jour [1]. — *Journal officiel* du 14 décembre 1877. — Circulaire ministérielle du 31 décembre 1877.)

Numéros de l'ouvrage.

1. *Notions générales sur la division et l'organisation des pouvoirs publics en France.* Pouvoir législatif. Comment les lois sont faites. Comment elles deviennent exécutoires. 1 à 46.

[1] Titre II. *Admission au concours.* — Art. 3. Les conducteurs qui désireront prendre part au concours devront en faire la demande avant le 1er février de l'année où ils auront l'intention de s'y présenter... — Art. 4. Les examens préparatoires auront lieu au chef-lieu de chaque département, devant une commission composée d'un inspecteur général, président, et de deux membres nommés par le ministre. — Art. 5. L'examen préparatoire portera sur les connaissances ci-après, dont le programme détaillé sera arrêté par le ministre : Application de la géométrie descriptive à la coupe des pierres et à la charpente; notions de physique, de chimie et de géologie; notions relatives à l'exécution des travaux. Il sera fait, en outre, aux candidats des questions ayant pour objet de constater d'une manière générale la pratique qu'ils auront acquise *dans la partie administrative* du service. Ils remettront à la commission les rapports de quelque importance qu'ils auraient eu à présenter, les projets qu'ils auraient rédigés et les dessins exécutés par eux, le tout certifié par les ingénieurs. Enfin ils rédigeront sous les yeux de la commission *un rapport sur une affaire de service;* ce rapport sera annexé au procès-verbal de l'examen.

Titre III. *Concours et classement des candidats.* — Art. 11. Le concours s'ouvrira à Paris le 1er juin de l'année qui suivra la déclaration d'admission aux épreuves définitives; toutefois un délai d'un an pourra être accordé aux candidats qui en feront la demande. Ce délai pourra être renouvelé. Le concours comprendra deux épreuves, séparées par un intervalle d'un an qui pourra être prolongé sur la demande du candidat. Néanmoins les candidats pourront, sur leur demande, être admis à subir les deux épreuves dans le cours de la même année. La commission d'examen sera composée d'un inspecteur général de 1re classe, président, et de six membres. Elle sera nommée par le ministre. Les inspecteurs généraux de 2e classe chargés d'un service d'inspection, les ingénieurs qui auraient participé aux examens préparatoires, et ceux qui auraient sous leurs ordres un ou plusieurs des candidats, ne pourront faire partie de la commission. — Art. 13. Les épreuves dont se composera le concours seront partagées comme il suit : *Première épreuve.* Questions orales sur la mécanique, les machines, l'hydraulique, le *droit administratif*, l'exécution des travaux et la

Numéros de l'ouvrage.

Actes antérieurs à 1789 qui ont force de loi. 214, 342 à 345.

Pouvoir exécutif. 47 à 52, 61 à 66.

Rôle de l'autorité administrative (administration centrale, départementale, communale). Fonctionnaires et corps constitués appelés à y participer. Leurs attributions. Autorité propre de leurs actes. 54 à 59, 67 à 242.

Organisation et attributions de l'autorité judiciaire et des juridictions administratives. 243 à 532, 648 à 656, 679 à 696, 1548 à 1549.

Mode de procéder devant les conseils de préfecture et devant le conseil d'État. 277 à 286, 292 à 312.

Conflits d'attributions. Manière dont ils sont élevés et jugés. 657 à 678.

2. *Notions élémentaires de droit civil.* Distinction des biens en meubles et immeubles. Domaine de l'État, domaine public. Leurs caractères distinctifs. 907 à 925, 957 à 978, 1016 à 1052.

3. *Règles générales relatives à l'exécution des travaux publics.* § 1er. Marchés passés avec les entrepreneurs. Clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux des ponts et chaussées. Concessions de travaux publics. Principales clauses des concessions. 315 à 332.

§ 2me. Expropriation pour cause d'utilité publique. Acquisition de terrains à l'amiable. Échange ou aliénation de terrains devenus inutiles. 806 à 849.

Extraction de matériaux nécessaires pour l'exécution des travaux publics : 1° dans des propriétés particulières ; 2° dans des bois soumis au régime forestier. Occupation temporaire de terrains. Dommages divers résultant de l'exécution des travaux. 325 à 332, 867 à 871, 888.

4. *De l'exécution des travaux publics dans la zone frontière et dans le rayon des servitudes des places fortes.* Travaux mixtes. Mode d'instruction des affaires. Attributions de la commission mixte. 366 à 389.

5. *Routes nationales et départementales.* Leur classement. Fixation de leurs limites. Leur déclassement. Fossés pour l'écou-

pratique du service. *Seconde épreuve.* Rédaction de quatre avant-projets désignés par la commission d'examen parmi les quatre groupes ci-après : avant-projet de route ou de chemin de fer; avant-projet de pont en maçonnerie ou en charpente, ou d'un pont métallique; avant-projet relatif à l'amélioration d'une rivière ou à l'établissement d'un canal; avant-projet d'irrigation ou de dessèchement, ou d'un travail se rattachant à l'établissement d'un port maritime.

Le programme détaillé des connaissances qui font l'objet de la première épreuve sera arrêté par le ministre...

16e APPENDICE.

PROGRAMME DU CONCOURS POUR LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS.

Arrêté du ministre des travaux publics du 4 mars 1881.

Titre Ier. Du recrutement et des concours. — Art. 1er. L'admission dans les bureaux de l'administration centrale, des écoles des ponts et chaussées et des mines et des secrétariats des conseils généraux des ponts et chaussées, des mines et des bâtiments civils, est prononcée par le ministre à la suite d'un concours. Des conducteurs des ponts et chaussées et des garde-mines peuvent néanmoins, à titre exceptionnel, être attachés à ces bureaux en conservant leur grade et leur titre. — Art. 2. Les places données au concours comprennent deux catégories : 1° expéditionnaires ; 2° rédacteurs. — ..... Art. 7. L'examen pour le grade d'expéditionnaire est écrit et porte sur les matières suivantes, dont les valeurs relatives sont respectivement fixées comme il suit : 1° écriture : une page d'écriture courante et un tableau reproduisant divers genres d'écriture, 5 ; 2° orthographe : une dictée, 5 ; 3° arithmétique : les quatres règles, les fractions, les proportions, les règles de société et d'intérêt, 3 ; 4° géographie : notions élémentaires sur la géographie de la France, 2.— .... Art. 10. Nul n'est admis à concourir pour le grade de rédacteur s'il est âgé de moins de dix-huit ans ou de plus de vingt-huit ans au 1er janvier de l'année dans laquelle a lieu le concours. Toutefois, la limite de vingt-huit ans est reportée à trente-trois ans pour les anciens militaires et pour les fonctionnaires et agents relevant du ministère des travaux publics et comptant au moins cinq années de services susceptibles de leur constituer des droits à une pension de retraite. Nul ne peut se présenter au concours plus de trois fois. — Art. 11. Les candidats au grade de rédacteur doivent produire, outre les pièces exigées par l'article 5 du présent arrêté pour l'admission au concours d'expéditionnaire, soit le diplôme de bachelier ès lettres ou de bachelier ès sciences, soit le certificat d'admissibilité au grade de conducteur des ponts et chaussées ou au grade de garde-mines.— Art. 12. Le ministre statue sur l'admissibilité aux épreuves du concours. — Art. 13. L'examen pour le grade de rédacteur se compose d'un examen écrit et d'un examen oral. Il porte sur les matières ci-après, dont les valeurs relatives sont respectivement fixées comme il suit : *Partie obligatoire* : 1° écriture : une page d'écriture courante, 1 ; 2° orthographe : une dictée, 3 ; 3° rédaction : une composition française ; *un rapport sur une question administrative*[1], 6 ; 4° arithmétique et géométrie : matières comprises dans le programme du baccalauréat ès lettres, 3 ; 5° géographie : géographie détaillée de la France, 3 ; 6° *droit : élément de droit administratif et de droit civil ; matières comprises dans le programme*[2] *des cours de l'École des ponts et chaussées*, 3. — *Partie facultative* : 7° langues étrangères, 1 ; 8° con-

[1-2] Ce programme embrasse l'ensemble des matières administratives contenues dans le présent ouvrage, et notamment celles comprises dans l'appendice précédent pour l'admission des conducteurs au grade d'ingénieur des ponts et chaussées.

naissances diverses utiles au service, 1; total général 21. L'examen écrit porte sur les sept premières matières; l'examen oral porte sur les cinq dernières. — Titre II. Du stage et de la nomination au grade d'expéditionnaire ou de rédacteur. — Art. 15. Les candidats déclarés admissibles au grade d'expéditionnaire ou de rédacteur sont soumis à un stage dont la durée est fixée à une année, sauf l'exception prévue à l'article 18. Ils sont appelés à l'accomplir suivant l'ordre rigoureux de leur classement et au fur et à mesure des besoins du service. Ils prennent le titre d'expéditionnaire stagiaire ou de rédacteur stagiaire. — Art. 16. Les stagiaires reçoivent un salaire mensuel fixé à 125 francs pour les expéditionnaires et à 150 francs pour les rédacteurs. Ils ne subissent pas les retenues pour la retraite et n'acquièrent pas de droit à une pension. — Art. 17. Sont dispensés du stage : 1° pour l'emploi d'expéditionnaire, les agents secondaires des ponts et chaussées comptant au moins un an de grade; 2° pour l'emploi de rédacteur, les fonctionnaires et agents relevant du ministère des travaux publics et ayant un an de grade. — Art. 18. A l'expiration de la période d'essai fixée à l'article 15, les stagiaires sont nommés à la dernière classe du grade auquel ils ont été déclarés admissibles. Leur nomination ne peut toutefois être prononcée que sous les conditions suivantes : 1° avoir satisfait aux obligations imposées par la loi militaire; 2° être proposés par leurs chefs hiérarchiques, déclarant qu'ils ont donné des preuves suffisantes de zèle, d'assiduité et de bonne conduite, et qu'ils présentent les garanties morales nécessaires pour être incorporés dans le personnel permanent de l'administration centrale. Les stagiaires n'ayant pas encore rempli les obligations du service militaire, qui seraient l'objet de notes favorables de leurs chefs hiérarchiques, sont maintenus dans leur situation, jusqu'à ce qu'ils aient satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée. Ils sont ensuite soumis à un stage complémentaire de trois mois. — Titre III. Des grades et de l'avancement. — Art. 25. Les rédacteurs sont divisés en six classes dont le traitement est fixé comme il suit : 1re classe, 4,000 fr.; 2e classe, 3,600 fr.; 3e classe, 3,200 fr.; 4e classe, 2,800 fr.; 5e classe, 2,400 fr.; 6e classe, 2,000 fr. — Art. 26. L'ancienneté nécessaire pour passer d'une classe à une autre est au minimum celle qu'indique le tableau ci-dessous : de la 6e classe à la 5e classe, 2 ans; de la 5e à la 4e classe, 2 ans; de la 4e à la 3e classe, 2 ans; de la 3e à la 2e classe, 3 ans; de la 2e à la 1re classe, 3 ans. (*Nota.* Les articles 27 à 36 règlent les conditions d'avancement et de traitement des sous-chefs de bureau, chefs de bureau et chefs de division.)

17e APPENDICE.

CONCOURS POUR L'ADMISSION AUX PLACES D'ATTACHÉS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

PREMIÈRE PARTIE (*épreuves écrites*).

Rédaction d'un rapport ou d'une note sur une question administrative. — Les candidats pourront, en outre, être appelés à faire les calculs arithmétiques que comporte l'expédition des affaires administratives, notamment en matière d'emprunts, d'impositions extraordinaires, de liquidation de pensions, etc.

SECONDE PARTIE (*épreuves orales*).

Notions de droit public et administratif.

Numéros de l'ouvrage.

Constitution; grands corps de l'État; organisation et attributions. 9 à 52, 516 à 565.

Séparation des pouvoirs administratif et judiciaire; conflits; garantie constitutionnelle. 33, 648 à 696.

Organisation administrative; chef de l'État; ministres; préfets, sous-préfets, maires; leurs attributions. 60 à 73, 104 à 113, 175 à 177, 187 à 217.

Juridiction administrative; conseils de préfecture; organisation et attributions. 244 à 442.

Notions générales sur les impôts et sur la comptabilité publique. 398, 399, 444 à 462, 566 à 580, 1054 à 1064, 1115 à 1327, 1477 à 1479.

Administration départementale et communale.

Organisation et attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement. 129 à 174, 178 à 182, 1340 à 1363.

Organisation municipale. Attributions des conseils municipaux. 183 à 186, 218 à 240, 1421 à 1512.

Décrets de décentralisation. 89 à 103, 113 à 123.

Élections départementales et communales; contentieux. 132 à 136, 400 à 407, 545 à 560.

Matières administratives.

Expropriation pour cause d'utilité publique. 806 à 849.

Voirie urbaine et vicinale. 202, 203, 333 à 340, 1366 à 1400.

Éléments de la législation sur les hospices, les établissements de bienfaisance, les aliénés et les enfants assistés. 417, 1493 à 1512, 1554 à 1559.

18° APPENDICE.

PROGRAMME DES EXAMENS POUR L'ADMISSION AUX EMPLOIS DE L'ADMINISTRATION CENTRALE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.

A.

Programme de l'examen pour les emplois de rédacteur ou comptable.

1re PARTIE. — *Épreuve écrite.* — Rédaction d'un rapport ou d'une note ayant trait à des questions administratives. Opérations arithmétiques relatives aux emprunts communaux ou départementaux, à l'amortissement du capital et au service des intérêts de ces emprunts, aux impositions extraordinaires, etc. La composition écrite sera faite sous les yeux du comité et paraphée par le président. Ne pourront être admis à l'épreuve orale les candidats qui n'auraient pas obtenu dans l'épreuve écrite la mention *passable,* ni ceux dont l'épreuve écrite ne serait pas d'une écriture nette et lisible, ou contiendrait des fautes d'orthographe.

	Numéros de l'ouvrage.
2me PARTIE. — *Épreuves orales.* — Éléments du droit public. Constitution. Grands corps de l'État. Organisation et attributions.	1 à 25.
Organisation administrative. Chef de l'État ; ministres ; préfets ; sous-préfets ; maires. Leurs attributions. Garantie constitutionnelle.	60 à 73, 104 à 112, 175 à 177, 187 à 217.
Administration départementale et communale. Lois des 18 juin 1833, 18 juillet 1837, 10 mai 1838, 5 mai 1855, 18 juillet 1866, et 23 juillet 1867. Décrets de décentralisation.	89 à 103, 129 à 174, 218 à 240.
Élections. Décrets de 1852, etc. Opérations électorales. Recours.	132 à 136, 266, 400 à 407, 545 à 565.
Législation sur les prisons.	318, 325, 416.
Id. sur les aliénés et les enfants assistés.	418, 734, 1556 à 1558.
Id. sur la presse.	762 à 786.
Id. sur les réunions et associations.	748 à 661, 1537 à 1548, 1574 à 1581.
Id. sur les sociétés de secours mutuels.	1589 à 1594.
Voirie urbaine et vicinale. Contraventions. Contentieux.	202, 203, 333 à 340, 850 à 861, 1366 à 1400.
Travaux publics. Expropriation. Contentieux.	315 à 332, 524 à 529, 806 à 849.
Domaine public. Domaine de l'État.	907 à 1052.

Numéros de l'ouvrage

Biens communaux. Partage et jouissance. 390 à 397, 1410 à 1438.

Législation hospitalière et charitable. Loi du 24 vendémiaire an II. Décret du 19 janvier 1811. Loi du 8 août 1851. 417, 1485, 1493 à 1512, 1524 à 1539.

Principes du droit pénal. Peines. Lieux où elles sont subies. Pécule. Jeunes détenus; loi du 5 août 1850. 318, 325, 416.

Notions générales sur la comptabilité publique. Cour des comptes. Comptabilité des départements et des communes. Décret du 31 mai 1862. 398, 399, 444 à 462, 566 à 580, 1054 à 1064, 1477 à 1479.

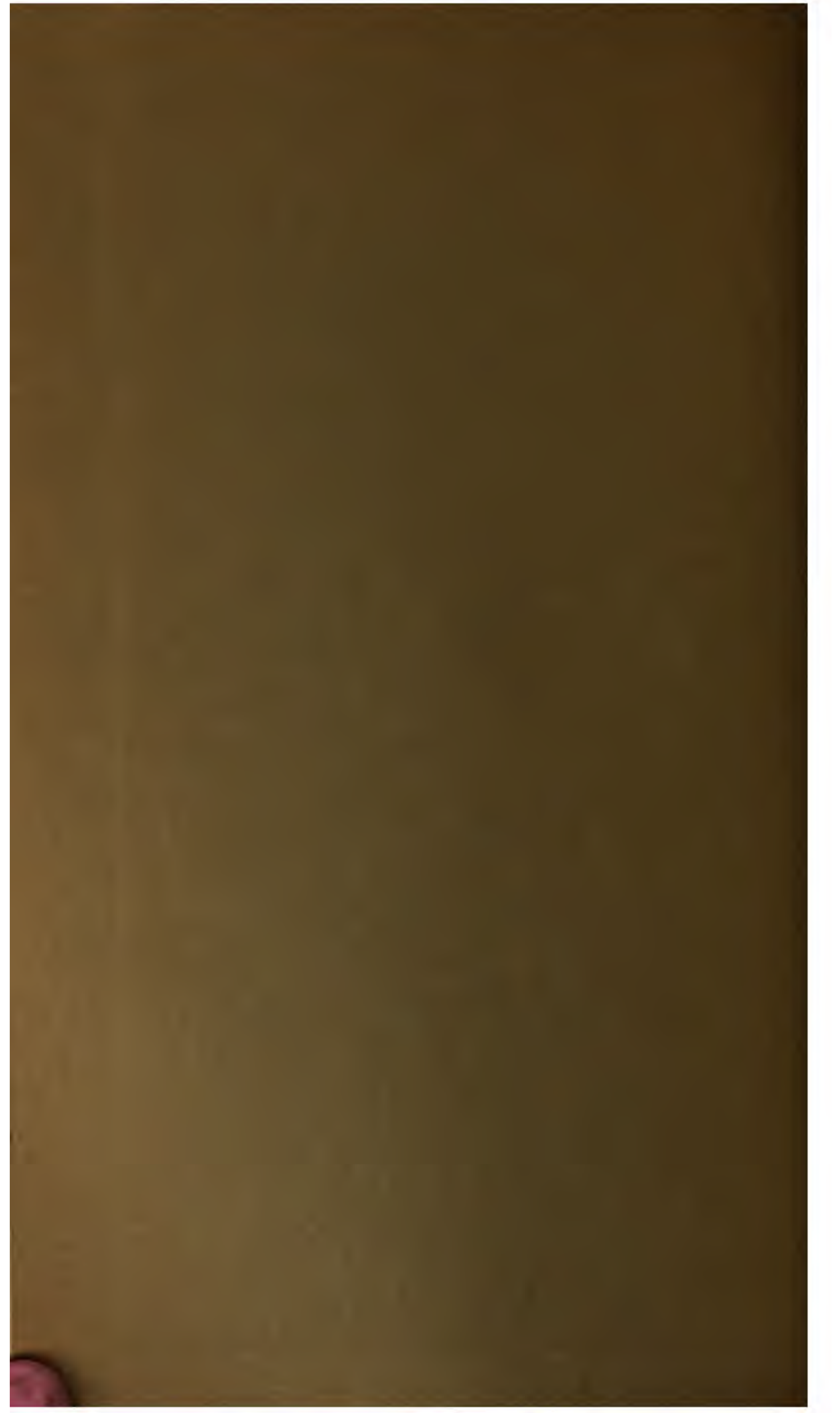
Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, s'ils n'ont pas dépassé la limite d'âge.

B.

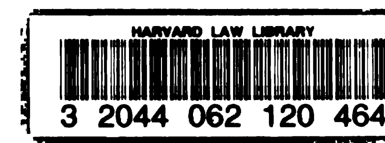
Programme de l'examen pour l'emploi d'expéditionnaire.

Copie d'un texte pendant une demi-heure, sans l'aide de transparent ni de réglure. Une page d'écriture, faite sous la dictée, sans que le candidat puisse en corriger l'orthographe au moyen d'un dictionnaire. Exécution d'un plan ou tableau conformément à un modèle donné. Exécution des quatres règles de l'arithmétique. — Système métrique. Questions orales. — *Notions sommaires sur l'organisation administrative* et la géographie de la France. Les postulants qui n'auront pas été déclarés admissibles pourront être appelés, une seconde fois seulement, à un examen ultérieur, pourvu qu'ils n'aient pas dépassé la limite d'âge.

Poitiers. — Imp. génér. de l'Ouest.






HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 062 120 464





